

EL PANEL DE EXPERTOS.

EL PROGRAMA DE MONITOREO DE LA POLITICA SOCIAL

DOS EXPERIENCIAS DE EVALUACION DE PROGRAMAS PUBLICOS

PEDRO VEGA M.*

INTRODUCCIÓN

EN ESTE TRABAJO HAREMOS un análisis de dos experiencias de evaluación de programas públicos. Para ello, previamente introduciremos el tema escribiendo sobre evaluación de programas y proyectos públicos lo que nos permitirá describir el contexto del estado del arte de la evaluación en nuestro medio. Partiremos señalando lo que entendemos por programas y proyectos públicos:

«Un programa público es un conjunto de intervenciones determinadas con el fin de solucionar una situación problema».
«Un proyecto es una operacionalización de un programa, en la cual se debe ejecutar las actividades necesarias de la intervención coordinando todos los factores que interaccionan en ella».

Para este trabajo, éstos tienen el carácter de sociales porque resuelven situaciones-problemas derivados de la «insatisfacción de derechos sociales» por parte de determinadas personas. Esta condición los hace a su vez que sean focalizados.

La definición que hemos dado nos lleva a preguntarnos lo siguiente: ¿cómo se construye un programa? Daremos una respuesta breve.

Un programa se construye a partir de la detección de una insatisfacción de un derecho social. Esto da origen a una demanda social. La oferta, que es el programa, se constituye hoy día generalmente en base a un diagnóstico de la situación-problema que además tiene por objetivo responder al criterio de focalización, es decir: asignar los recursos a quien los necesita.

Este criterio genera un ciclo de vida del programa que generalmente tiene las siguientes partes: diagnóstico, diseño, ejecución, evaluación, rediseño del programa.

Describiremos brevemente cada una de estas partes.

El diagnóstico es un elemento de identificación del problema a solucionar, además es una descripción de los factores externos que lo rodean, como de las personas que sufren el problema. Es una herramienta fundamental para determinar la solución.

El diagnóstico da origen al diseño del programa. Un diseño es un mecanismo. Entendemos por mecanismo «un conjunto de elementos que interactúan entre sí, y se relacionan de tal manera que las interacciones que cualquiera de esos elementos sufre influye en las otras, y el resultado de sus interacciones depende de estas relaciones con los otros».

Como tal da cuenta de la organización y estructura que debe tener el programa para solucionar el problema.

La ejecución es la operacionalización del programa. Ésta se hace generalmente en base a proyectos, los proyectos se operacionalizan en base a actividades.

La evaluación es una herramienta para y de la gestión de las interacciones diseñadas para revertir la situación-problema.

La evaluación por lo tanto puede ser del diseño mismo previo a la ejecución del programa que es lo que se llama evaluación ex-ante; como de la ejecución de éste, ya sea en proceso o finalizada.

Hay que hacer notar que la evaluación se ha incorporado hace poco tiempo al ciclo de vida del programa. Esto es así porque la evaluación es parte de la gestión.

Finalmente, los resultados de la evaluación debieran servir para el rediseño del programa.

* Sociólogo, Departamento de Evaluación Social, MIDEPLAN. Las opiniones expresadas en este artículo son personales y no comprometen a la Institución en la cual desarrollo labores.

Este trabajo consta de seis capítulos. El primero da cuenta de las principales vertientes que están presentes en el quehacer evaluativo en nuestro medio. El segundo da cuenta de la relación entre programas sociales y política social. El tercero nos habla del porqué de la evaluación de la política social. El cuarto nos señala el quehacer de la evaluación de la política social en nuestro medio. El quinto nos muestra dos formas de evaluación macrosocial, y finalmente el sexto da cuenta del nombre de este trabajo.

I. HACIA UNA TEORÍA DE LA EVALUACIÓN

En este apartado trataremos tres vertientes que están presentes en el ejercicio de la evaluación en nuestro quehacer. Éstas son la del metodólogo español Francisco Alvira Martín, que es poco conocida en el ámbito de la cultura evaluativa del gobierno, pero que ha dado muchas luces a los profesionales del departamento de evaluación de MIDEPLAN. La de los funcionarios de la CEPAL, Rolando Franco y Ernesto Cohen; y la impulsada por el Banco Interamericano de Desarrollo que se llama Marco Lógico.

Sobre la primera vertiente, en el cuaderno metodológico «Metodología de la evaluación de programas» de Francisco Alvira Martín, éste señala que la metodología de evaluación de programas queda delimitada por tres dimensiones:

- una terminología propia
- un conjunto de herramientas conceptuales y analíticas específicas, y
- unos procesos, fases y procedimientos también específicos.

Señala que existen dos definiciones de lo que es evaluación:

- la clásica y tradicional de L. Ruthman que define la evaluación de programas como el empleo de métodos científicos para medir la implementación y resultados de programas, para ser usada en la toma de decisiones.
- y la más actual de W. Shadish que la define como: evaluación es el conocimiento empírico del mérito o valor de las actividades y objetivos de un programa.

La primera definición: i) Se centra sólo en dos tipos de evaluación: implementación y resultados. ii) Delimita como esencial la utilización de métodos científicos. iii) Olvida que evaluar es adjudicar valor.

La segunda definición: i) Pone la esencia de la evaluación en la emisión de juicios de valor o mérito. ii) Amplía el posible objetivo del proceso evaluador, y; iii) Aunque se recalca el conocimiento empírico, no se insiste en la utilización de procedimientos científicos.

Alvira propone una definición de evaluación en base a una síntesis de las dos anteriores. Su definición nos indica que «evaluar es emitir juicios de valor, adjudicar valor o mérito a un programa-intervención, basándose en información empírica recogida sistemática y rigurosamente».

En su cuaderno metodológico menciona algunos modelos de evaluación actualmente utilizados:

- El modelo de Ralph Tiler, centrado en la evaluación mediante objetivos.
- El modelo de R. Stake que pone su énfasis en acomodarse a las necesidades de los clientes en la realización de las evaluaciones.
- El modelo de E. Schuman que identifica evaluación con investigación aplicada sobre la efectividad de una intervención social.
- El modelo de Stufflebeam orientado hacia la toma de decisiones proporcionando información útil para la misma.
- El modelo de Scriven centrado en el énfasis en las consecuencias reales y totales que produce la intervención social tomando como criterio de evaluación las necesidades de los usuarios/consumidores.

El autor señala una cuestión muy importante a considerar en la evaluación que la atribuye a la calidad de herramienta para la gestión del programa. Alvira nos dice «que el nivel de desarrollo que tenga el programa condiciona el tipo de evaluación a realizar».

Este criterio le permite establecer una tipología para utilizar la evaluación:

- En la etapa de planificación del programa, en ella cabe hacer una evaluación de necesidades, como asimismo del diseño.
- En la etapa de proceso, cuando ha transcurrido poco tiempo la evaluación de la implementación, de la cobertura, etc. También se pueden hacer evaluaciones de resultados y económicas.
- En la etapa de consolidación de programa (mucho tiempo funcionando), la evaluación de resultados, impacto, económica, como asimismo el propio monitoreo y seguimiento del funcionamiento del programa.

La segunda vertiente en nuestro medio es un marco metodológico que da cuenta de la evaluación desde una mirada económica. Ésta ha sido desarrollada desde la CEPAL por dos profesionales de dicha institución.

Sus categorías fundamentales de evaluación son la relación insumo/producto, el análisis de la focalización, la eficacia, la eficiencia, y la evaluación de impacto. Cada una de ellas se define de la siguiente manera.

— La relación insumo/producto es un coeficiente técnico que nos determina a partir de dicha relación la cantidad de insumos para la generación de productos. Los insumos son los recursos, éstos son el personal, los materiales, el costo de las actividades, etc. Y el producto son los bienes o servicios que se entregan a los beneficiarios.

Es interesante señalar que en esta mirada las actividades son el uso de los recursos o insumos; y que la suma de las actividades más los insumos nos dan los resultados del proyecto. Esto lleva a diferenciar entre resultados de producto y resultados de impacto.

Los primeros son los bienes y servicios que se entregan a los beneficiarios y los segundos son lo que se pretende conseguir con el producto.

— El análisis de la focalización se constituye por medio del análisis de la población beneficiaria del proyecto determinando la población no sujeto del proyecto. El recurso metodológico es la comparación entre población beneficiaria pobre y no pobre.

La comparación se realiza por medio de una matriz de doble entrada, en la cual en el eje vertical se coloca la población en sus dos categorías de beneficiario, y en el eje horizontal la calidad de la pobreza. Esta matriz determina errores de inclusión y exclusión en la población beneficiada.

Además permite conocer el déficit y el exceso de cobertura. La primera determinada por la población objetivo beneficiada dividida por la población objetiva programada. La segunda es la población objetiva beneficiada dividida por el total de la población beneficiada.

Finalmente, el análisis de la focalización nos permite determinar la eficacia de la focalización que es el coeficiente determinado por el déficit de la cobertura multiplicada por cien, menos el exceso de la cobertura multiplicada por cien. Este coeficiente varía entre menos cien y más cien.

— La eficacia en esta vertiente es definida como el grado en el cual se alcanzan las metas de producción de un proyecto en un período de tiempo independiente de los costos.

Las dimensiones de análisis son las metas de producción y el tiempo. En las metas de producción se hace la comparación entre las programadas y las ejecutadas, por lo tanto la eficacia se expresa de la siguiente forma:

$$E = \frac{\frac{L}{Tr}}{\frac{M}{Tp}} = \frac{L \times Tp}{M \times Tr}$$

donde:

- L : unidades de producto generadas
M : unidades de producto programadas
Tr : tiempo real para alcanzar L
Tp : tiempo programado para alcanzar M

— La eficiencia es la relación entre los costos de los recursos más las actividades y los productos del proyecto. Las unidades de análisis son las metas de producción, el tiempo y los costos en relación a lo programado y lo ejecutado. Se expresa de la siguiente forma:

$$Ef = \frac{\frac{L}{Tr} \times Cr}{\frac{M}{Tp} \times Cp} = \frac{L \times Tp \times Cp}{M \times Tr \times Cr}$$

donde L, M, Tr, y Tp tienen el mismo significado anteriormente escrito y Cr es igual al costo real y Cp es igual al costo programado.

— El impacto en esta vertiente es definido como la magnitud cuantitativa del cambio que se produce como resultado del proyecto en función de los objetivos del proyecto.

Los objetivos de la medición del cambio son saber si se produjo o no cambios, si se produjo cuánto fue el cambio y a quiénes afectó el cambio y cuánto fue éste.

Para esto se usa el modelo experimental clásico con la conformación de dos grupos: uno con proyecto y otro sin proyecto. Se establece que ambos grupos son equivalentes en todas las variables relevantes. Estas últimas son definidas como aquellas que afectaron los objetivos de impacto perseguidos.

Para comparar ambos grupos se establece una línea de base y una línea de comparación.

Las líneas y los grupos se ordenan en un cuadro de doble entrada en que en el eje horizontal se colocan los dos tipos de líneas y en el eje vertical se colocan los dos tipos de proyectos. La comparación del grupo con proyecto con respecto a los dos tipos de líneas da un coeficiente. La comparación del grupo sin proyecto con las líneas da otro coeficiente. Al primer coeficiente se le resta el segundo. La diferencia entre ambos expresa el impacto.

Aunque en nuestro medio esta mirada constituye un acervo evaluativo importante, ella no da cuenta fehacientemente de la complejidad de los proyectos sociales. A nuestro parecer ello se debe fundamentalmente a que esta mirada no toma en cuenta al menos dos cosas:

- Que los proyectos sociales apuntan a solucionar necesidades sociales que son de muy diverso tipo (como lo veremos más adelante), las cuales son de compleja medición.
- Que los proyectos sociales se construyen para un espacio de interacciones las cuales están inmersas en otros espacios que condicionan el desarrollo del proyecto. Este condicionamiento no es posible determinarlo cuantitativamente en su influencia en el proyecto mismo y en los actores involucrados en él.

La tercera vertiente denominada Marco Lógico en su concepción evaluativa recoge a nuestro parecer las observaciones mencionadas anteriormente interpelando a la evaluación desde la formulación del programa o proyecto.

Esta metodología evaluativa tiene presente todo el ciclo del proyecto. Por lo tanto le confiere a la evaluación el carácter de una herramienta de aprendizaje del ciclo del proyecto.

Es una herramienta que destaca el desempeño de los proyectos. Define el desempeño del proyecto como «la determinación del grado en el cual un proyecto alcanza los resultados previstos dentro de los plazos y recursos programados».

Para este efecto construye una matriz evaluativa que en el eje vertical coloca los elementos del programa, desde abajo hacia arriba, en el siguiente orden: actividades, componentes, propósitos y fin. Y en el eje horizontal los elementos que constituyen la evaluación, de izquierda a derecha, o sea, los indicadores, los medios de verificación de los indicadores y los supuestos.

En el marco lógico el fin de un proyecto es una descripción de la solución al problema que fue diagnosticado.

El propósito es el resultado esperado al término del período de ejecución del proyecto. Es el cambio que efectuará el proyecto.

Los componentes son las obras, estudios, capacitación, etc., esperados que se requiere produzca el proyecto dentro del presupuesto que se le asigna a cada uno de los componentes para lograr el propósito. En el marco lógico los componentes se definen como resultados, o sea, como obras terminadas.

Las actividades son las tareas que el ejecutor tiene que llevar a cabo para producir el componente.

Los indicadores son el eje que define la recopilación de los datos necesarios para efectuar el seguimiento del proyecto y su posterior evaluación.

Los medios de verificación de los indicadores son las fuentes existentes de información para ellos; o las que se construyen para tal efecto.

Los supuestos son las consideraciones de distinta índole que tienen que ser cumplidas para llevar adelante los distintos niveles del marco lógico del proyecto.

Esta matriz evaluativa tiene una doble lógica: una lógica vertical de causa-efecto y una lógica horizontal de correspondencia. La primera lógica nos señala que los elementos horizontales de un nivel de la matriz son la causa de la fila superior, por lo tanto la correcta construcción de la primera fila puede dar paso a la segunda y así sucesivamente. La segunda lógica nos dice que las columnas de la matriz tienen una sucesión correspondiente desde los indicadores hasta los supuestos.

II. POLÍTICA SOCIAL Y PROGRAMAS PÚBLICOS

1. Política social y focalización

La política social de un gobierno tiene que ver con el hacer cotidiano y accesible los derechos sociales de las personas a cada integrante de una sociedad por el solo hecho de ser parte de dicha sociedad.

Los derechos sociales son el tener acceso a la educación, a la salud, a la vivienda, al trabajo, a la previsión. Y se hace uso de éstos en la institucionalidad respectiva, la cual debe ser para todos los habitantes de una sociedad.

Los derechos sociales son una conquista del siglo XX. Éstos han tenido un retroceso a partir de la década de los setenta, producto de algunos acontecimientos mundiales, entre otros, la crisis del petróleo, el problema de la deuda en los países subdesarrollados, etc., lo que ha incidido en la generación de un nuevo mecanismo de acumulación utilizando los avances tecnológicos.

Esto ha repercutido en el quiebre del Estado de bienestar, en la cesantía de muchas personas y por ende en el cuestionamiento de la universalidad de los derechos sociales. Lo que ha sido particularmente grave en los países latinoamericanos y en Chile.

El nuevo paradigma —el neoliberalismo— exigió nuevas relaciones sociales y de producción.

Entre las primeras la universalidad de los derechos sociales ha sufrido un retroceso y el espacio retrocedido ha sido ocupado por la compra individual de algunas personas de la prestación social en vez del derecho social; por ello surge la capitalización individual en la previsión, la cotización en la salud y la particularidad de la educación.

Para otros que no pueden hacer uso de la propiedad, o sea, no pueden estar en el nuevo paradigma, el mecanismo de «acercamiento al acceso de los derechos sociales» es la política pública de lo social.

La política pública de lo social es el conjunto de criterios para resolver los problemas que dificultan la satisfacción de necesidades de las personas en su vida cotidiana; la cual se operacionaliza a través de programas y proyectos públicos de lo social en las distintas instituciones del Estado.

La política pública de lo social puede ser universal y/o focalizada. En este momento, en nuestro país es mayoritariamente focalizada.

En este apartado nos referiremos a la política pública de lo social del gobierno de Chile que asume la focalización como forma de intervención social.

La intervención social de la política tiene como mecanismo de operacionalización los programas sociales.

Los beneficiarios de los programas sociales son determinados por diversos instrumentos. Por ejemplo: para algunos está la Ficha CAS II (Comités Comunales de Asistencia Social), la que determina los beneficiarios. Estos programas básicamente son subsidios monetarios o transferencias monetarias del Estado con una triple dependencia: las coberturas son determinadas por MIDEPLAN, los beneficiarios son indicados por las municipalidades y los subsidios son asignados por la intendencia respectiva a las municipalidades.

Para otros programas sociales existen diversos criterios para determinar los beneficiarios. En algunos se han creado instrumentos propios de determinación de beneficiarios. Por ejemplo para el Programa de Alimentación Escolar se ha creado el Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE).

Estos programas son administrados por los respectivos ministerios y/o servicios.

2. Focalización

La focalización particulariza a los que no tienen, denominándolos pobres, lo que dualiza la sociedad entre pobres y no pobres. Para ser sujeto de política social hay que reunir requisitos de pobreza, lo que constituye un estereotipo de persona. Es decir, hay que acreditar pertenencia (Walzer) social a un estrato de la población para acceder a bienes sociales que contribuirían a una mayor igualdad de oportunidades.

La focalización así entendida es una herramienta de distribución de bienes sociales, mejor dicho, es un criterio de distribución de bienes sociales en base a la necesidad de las personas. Es por esto que las personas beneficiarias tienen que tener determinados requisitos para acreditar pertenencia al estrato de la población que se pretende beneficiar. A esto se llama focalización por vulnerabilidad social, o sea, porque las personas tienen necesidades que las hacen vulnerables.

La focalización se expresa en diferentes formas de inversión presupuestaria.

3. Inversión en las personas o focalización hacia las personas. Ficha CAS II, subsidios

La ficha CAS II es un instrumento de focalización que se le «asigna como objetivo la priorización y selección de potenciales beneficiarios de programas sociales».

«La ficha CAS II es un instrumento que permite identificar a la población en extrema pobreza y focalizar los programas asistenciales hacia los sectores más pobres. Esta ficha tiene 50 preguntas, distribuidas en nueve secciones: datos generales, protección ambiental (datos de la construcción de la vivienda), hacinamiento, saneamiento y confort, identificación de residentes, ocupación e ingresos, subsidios monetarios, educación y patrimonio».

El procesamiento de los datos de las preguntas arroja un puntaje que determina si la persona encuestada o su grupo familiar es sujeto o no de los programas sociales.

A partir de la ficha CAS II, se asignan beneficiarios a los siguientes programas: i) Subsidio único familiar a la madre, ii) Subsidio único familiar al menor, iii) Subsidio único familiar al recién nacido, iv) Subsidio único familiar maternal, v) Pensión asistencial de ancianidad, vi) Pensión asistencial de invalidez, vii) Subsidio de cesantía, viii) Beca/curso de capacitación, ix) Jardín infantil, x) Centro de atención diurna, xi) Textos escolares, xii) Beca Presidente de la República, xiii) Subsidio de agua potable y alcantarillado, xiv) Subsidio habitacional básico y de vivienda progresiva, xv) Subsidio habitacional unificado, xvi) Programa de vivienda básica para ancianos, xvii) Asistencia judicial gratuita en consultorio o juzgado de menores, xviii) Control del niño sano, xix) Alimentación complementaria, xx) Atención de salud gratuita en posta, consultorio u hospital.

4. Inversión programática. Programas sociales

Los programas sociales actualmente en el país son más de dos centenas. Éstos son sectoriales, es decir, corresponden a distintas dimensiones de la vida cotidiana de las personas. Los hay desde educación como el programa de las 900 escuelas, pasando por los de generación de ingresos como son los de apoyo a la microempresa, hasta los de salud como son los de terceros turnos.

La adscripción de beneficiarios está determinada por distintos criterios, como son los que han creado índices como el Programa de Alimentación Escolar pasando por aquellos que fijan criterios de edad como los de jóvenes, hasta criterios de la propia dimensión a intervenir como la nutrición en el caso del programa de alimentación complementaria.

Por lo general este tipo de programas utiliza la herramienta metodológica llamada diagnóstico para conocer las necesidades de la población y que se convierta así en beneficiaria del programa respectivo. Para hacer diagnósticos, habitualmente se utilizan al menos dos técnicas:

- La del diagnóstico participativo que se realiza con un mecanismo *ad hoc* al programa, llamado promoción el cual capacita a las personas en la determinación de sus necesidades y permite priorizarlas.
- La del diagnóstico cuantitativo de una situación problema que por lo general se realiza por medio de la entrevista estadística o encuesta que permite conocer las características de la población y su distribución en la vulnerabilidad de sus necesidades.

El diagnóstico permite la pertenencia y por lo tanto la focalización del programa. Los diagnósticos se operacionalizan en proyectos para llevar a cabo finalmente la intervención social.

III. LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

La evaluación surge como una necesidad de conocer si los programas públicos resuelven la situación-problema para los que fueron constituidos. Y por ende a mejorarlos en cuanto a aquellos puntos en que son deficitarios.

La respuesta a esta inquietud, ya sea afirmativa o negativa, ha conllevado a su vez el conocer los motivos de la afirmación o negación de la pregunta. Esto se puede encontrar generalmente en diferentes partes del programa, por ejemplo: se puede hallar en el diagnóstico de la situación-problema, o en el diseño del programa para resolverla, o en la ejecución del programa. En consecuencia, la evaluación es un juicio de valor sobre uno o varios de los componentes mencionados.

Lo anterior, nos lleva a preguntarnos qué, cómo, dónde, cuándo, por qué evaluamos.

¿Qué? Esta pregunta, se refiere al espacio de acción del programa en tanto hacer del programa. O sea, está dirigido al hacer del programa. Podríamos abundar señalando que está dirigido a las múltiples interacciones que se desarrollan en un programa por los componentes de éste.

¿Cómo? Esta pregunta se refiere al método a emplear para llevar adelante la evaluación, es decir, si será cualitativo o cuantitativo.

¿Dónde? El dónde esta referido al lugar dónde se realizará la evaluación.

¿Cuándo? Esta pregunta está referida al tiempo de la ejecución del programa.

¿Por qué? Y finalmente el por qué nos señala la causalidad de la evaluación, que generalmente debe estar dada por la no resolución de la situación-problema.

1. La dicotomía programa-proyecto

Este punto lo trataremos a partir del supuesto de considerar tanto los programas como los proyectos parte de una intervención social. En el entendido que la llamamos intervención social porque tiende a solucionar una situación-problema.

El programa corresponde a un nivel de la intervención y el proyecto corresponde a otro nivel. Ambos son complementarios.

El programa podríamos decir que se sitúa fundamentalmente en el espacio del diseño de la intervención social, en cambio los proyectos se sitúan fundamentalmente en el espacio de la ejecución de la intervención .

El proyecto debe dar cuenta del diseño, es decir debe ejecutarlo. Es por ello que ambos niveles son complementarios.

IV. EVALUACIÓN PROGRAMÁTICA. FORMAS DE EVALUACIÓN PROGRAMÁTICA

Las formas de evaluación responden a una tipología basada en el momento de la evaluación. En base a esto podemos distinguir al menos tres formas de evaluación en uso, a saber: la ex-ante, la de proceso y la ex-post. Es importante acotar que las formas de evaluación se hacen sobre la operacionalización de un programa, o sea, para evaluar un programa generalmente se evalúan los proyectos o unidades de acción que hacen posible la realización del programa.

1. Evaluación ex-ante

La evaluación ex-ante que se utiliza se remite generalmente a los proyectos de un programa, o sea, a su operacionalización: en ella se analizan los proyectos a partir de su organización y estructura; entonces se analiza su correspondencia, su coherencia o lógica interna, su pertinencia, su coordinación, su focalización, sus actividades, su metodología, etc. En el fondo se está evaluando *a priori* el diseño de cada proyecto. Es una forma de evaluación simulada.

También existen algunos instrumentos para hacer evaluación ex-ante de los beneficiarios de un programa determinado. Para ello daremos dos ejemplos: el Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE) que se utiliza para determinar los beneficiarios de dicho programa; y la ficha CAS II que se utiliza para otorgar subsidios a las persona de acuerdo a su condición socioeconómica. Ambos son predictores que determinan la población beneficiaria en base a la construcción estadística de un índice que da cuenta de algunas variables que representan el grado de pobreza de las personas beneficiarias.

2. Evaluación ex-post

Generalmente la evaluación ex-post, se remite a la medición de los resultados, usando como referencia los estándares señalados en el diseño del proyecto (o del programa).

3. Evaluación de proceso

a) *Aspectos teórico-metodológicos*

La evaluación permite dar un juicio sobre una experiencia, por ello, la evaluación es un mecanismo que da cuenta de una experiencia. Es un juicio de valor respecto de los distintos ámbitos de la experiencia. Para explicar la experiencia, este mecanismo se constituye en un instrumento que es operacionalizado por un observador, o sea, el mecanismo aprehende y registra el observar.

Este mecanismo aprehende y registra los distintos ámbitos. Por lo tanto, objetivizando lo anterior, la experiencia es un programa y los ámbitos son los distintos componentes del programa.

Los programas a los que nos referimos en este trabajo son programas sociales, por lo tanto éstos están referidos a intervenir socialmente para ayudar a satisfacer necesidades que las personas por sí mismas no pueden hacerlo. Hacer esta distinción es importante, porque cada programa tiene entonces medios y fines distintos, en torno a los cuales se estructuran los componentes del programa.

Los medios son los componentes que hacen posible los fines, es decir, son las distintas partes de un programa que estructuradas de una determinada forma logran a través de sus productos constituir el fin.

El fin así definido es el objetivo del programa. Entonces, sobre el funcionamiento, para evaluarlo, debemos distinguir componentes y saber como funcionan. Los resultados o productos son hechos por la estructura del programa, vale decir por los beneficiarios, etc.

La organización del programa, nos da cuenta sobre las relaciones de los componentes. Éstas se estructuran en torno a tres tipos de componentes. A saber: beneficiarios, actividades y productos.

V. EVALUACIÓN MACRO. ENCUESTA CASEN

La política social es medida en sus efectos macrosectoriales en su objetivo de superar la pobreza por un instrumento de medición llamado Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional o CASEN.

Las estimaciones de pobreza se realizan por medio del método de ingreso basado en el cálculo de líneas de pobreza, que se determina «con el ingreso mínimo requerido por un hogar para satisfacer las necesidades básicas de sus integrantes».

«El valor de la línea de pobreza se estima a partir del costo de una canasta básica de alimentos que cubre las necesidades nutricionales de la población y que considera sus hábitos de consumo. Al valor de dicha canasta se suma una estimación de los recursos requeridos por los hogares para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas no alimentarias».

En los resultados de la Encuesta CASEN del año 1996 se constata la evolución de la pobreza en los resultados de la política social del gobierno. Del 45,1% de pobres que había en el país en el año 1987 se descendió a 23,2% en el año 1996.

La política social del gobierno en su lucha contra la pobreza arroja resultados positivos en términos macroestructurales, o sea, en términos de la movilidad de la población en los quintiles de ingreso.

Una forma macro de evaluar en forma sectorial es la prueba SIMCE que se aplica en el sector educación y da cuenta del proceso de enseñanza-aprendizaje de los educandos midiéndolo por medio del conocimiento de los contenidos educativos. Esta prueba incorpora también algunos aspectos psicosociales como la autoestima y el autoconcepto que tienen los alumnos de sí mismos a partir del proceso de enseñanza-aprendizaje.

VI. DOS EXPERIENCIAS DE EVALUACIÓN INNOVATIVAS

1. Panel de expertos (evaluación total)

Esta metodología ha sido implementada para evaluar los programas públicos, en este caso se les ha llamado programas gubernamentales. Tiene su origen en un discurso presidencial en el Segundo Encuentro sobre la Modernización del Estado, y se ha incorporado como una de las líneas de acción del

Programa Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

Al mismo tiempo durante la tramitación en el Congreso Nacional del proyecto de ley del presupuesto para el año 1977 se firmó un Protocolo de Acuerdo el cual se incorporó en el artículo 24 de la ley N°19.486 que aprobó el presupuesto para el año 1977.

El artículo en cuestión, señala en sus aspectos modulares para este trabajo que «los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional incluidos en este presupuesto para los órganos y servicios públicos, podrán ser objeto de una evaluación de sus resultados, la que constituirá un antecedente en la asignación de recursos para su financiamiento futuro».

Asimismo señala la forma de evaluación a utilizar: «las evaluaciones deberán ser efectuadas por un grupo de expertos que será integrado por a lo menos dos miembros externos, seleccionados...». Esta forma recibió el nombre de Panel de Expertos.

El panel emite un juicio de valor sobre un programa determinado. El juicio de valor se construye a partir del análisis de la información sobre el programa en base al método del marco lógico.

La información del programa deviene de documentación de la institución encargada del programa, como asimismo de evaluaciones diversas que se han hecho sobre él.

La opinión se vierte en un formulario creado *ex-profeso*. Este formulario ha sido estructurado como una ficha de evaluación, en la cual se vacía la información procesada en la construcción del marco lógico del programa.

La ficha se divide en cuatro partes. En la primera se recaba la información general del programa/proyecto; las características del programa/proyecto (especialmente las referidas a su justificación); los distintos supuestos que están involucrados en la ejecución del programa/proyecto; los objetivos del programa/proyecto; la descripción de los bienes y/o servicios del programa/proyecto; la descripción de los sistemas de producción de los bienes y/o servicios; la presentación del para qué y/o para quiénes se producen los bienes y/o servicios del proyecto; la descripción de los sistemas de monitoreo, seguimiento y/o evaluación del proyecto; y las proyecciones de la ejecución del proyecto tanto en su sustentabilidad, su continuidad como la identificación de los principales aprendizajes y lecciones de la ejecución.

La segunda parte, son observaciones por parte de los expertos del panel a la parte primera en base a sus distintos apartados. La tercera parte son conclusiones específicas de los distintos apartados señalados, y por último, la cuarta parte son conclusiones finales y recomendaciones respecto al diseño y gestión del programa/proyecto.

2. El programa de monitoreo de la política social. Evaluación diacrónica

El monitoreo o evaluación diacrónica, es la herramienta metodológica del programa. Se sustenta conceptualmente en el concepto de intervención social. Esto implica tomar el monitoreo como una investigación social en un momento determinado de la ejecución del programa y en un espacio de su realización.

a) Intervención social

Una intervención social es una acción que pretende modificar una situación inicial para llegar a otra situación social que incorpore los efectos de dicha acción.

Las intervenciones sociales de los programas sociales son diversas; las hay como las de los programas de desarrollo juvenil cuyos acciones pretenden abrir espacios de recreación y elevar la autoestima de los jóvenes; las hay como las de los programas para mujeres jefas de hogar cuyas acciones pretenden dar capacitación a las mujeres en distintos oficios para aunar ingresos a sus hogares; las hay como las de los programas de forestación para pequeños propietarios cuyas acciones pretenden contribuir por medio de la forestación a impedir la erosión de las tierras y/o generar ingresos a largo plazo con la

venta de la madera de las plantas que logren prender y crecer; las hay como la de los programas de los terceros turnos en los consultorios cuyas acciones pretenden generar atenciones de salud para las personas que no pueden ir en los horarios regulares; las hay como las de los programas entre todos cuyas acciones pretenden generar mejores condiciones ambientales en los hogares de las personas forrando las paredes de sus habitaciones, etc.

En consecuencia, las intervenciones sociales son múltiples, porque variadas son las necesidades de las personas y porque en cada ámbito de la vida cotidiana de las personas el criterio de la focalización puede desbrozar una necesidad entre muchas. Es decir, las intervenciones sociales, intentando una tipología, pueden ser referidas a:

- necesidades psicosociales: autoestima, sexualidad, embarazo precoz, drogadicción, violencia familiar, etc.
- necesidades de capacitación: cursos de gasfitería, peluquería, cursos para microempresarios, etc.
- necesidades de nutrición: alimentación complementaria.
- necesidades de salud: asistencia a consultorios, vacunación, atención a drogadictos, etc.
- necesidades de desarrollo cultural: escuelas de música, danza, festivales de rock, etc.
- necesidades de uso del tiempo libre: deportes, aeróbica, etc.
- necesidades socioeconómicas: bombas de agua potable, implementación hogareña, implementación comunitaria, etc.
- necesidades financieras: crédito a microempresarios, etc.
- necesidades de vivienda.
- necesidades de educación.

Entonces, en el programa de monitoreo definimos a la intervención social como «la articulación entre la política pública en el ámbito social y las personas en el ámbito de su vida cotidiana, en tanto la intervención social es un conjunto de acciones destinadas a producir cambios deseados en una situación inicial».

«Así la intervención social puede ser entendida como una organización y, por ende, como un espacio de interacción entre distintos actores que se comunican procesualmente de acuerdo a dicha organización».

Esta última parte es especialmente importante para entender la metodología del programa de monitoreo que tiene su sustento teórico en las dos citas anteriores.

En consecuencia, definimos al monitoreo como «una observación sistemática desde la intervención social, siendo parte de dicha intervención», o sea, el monitoreo es parte de la intervención social. Lo anterior es especialmente relevante porque se le asigna al monitoreo un carácter de investigación social de nuevo tipo. A partir de la conceptualización anterior el Programa de Monitoreo define un diseño metodológico para responder a este nuevo tipo de investigación social. Los pasos de este diseño son los siguientes.

- Aproximación a la demanda implícita de la demanda de la evaluación en conversaciones con la contraparte.
- Análisis documental para el conocimiento del programa y proyecto como objetivación de la política social.
- Diseño de la evaluación.
- Observación del programa, que se realiza en un trabajo de campo en tres niveles técnicos:
 - Entrevista para la observación en el nivel de los ejecutores.
 - Técnicas grupales para la observación en el nivel de los beneficiarios.
 - Entrevista estadística como herramienta para observar la distribución y frecuencia de opiniones de los actores en una aplicación universal.

- Análisis de la información en base a dos paradigmas: el discurso de los actores y la teoría de sistemas para el espacio de la intervención social.

COMPARACIÓN ENTRE AMBAS EXPERIENCIAS	
Panel	Monitoreo
<i>Epistemológica</i>	
Responde a la dicotomía sujeto-objeto.	Responde a la dicotomía observador-observar.
Analiza lo hecho desde la interpretación «hermenéutica» de la información escrita.	Analiza lo hecho desde el «habla» de los distintos actores involucrados. Y del espacio de la intervención social.
<i>Metodológica</i>	
Recurre a fuentes secundarias de información. Informes de evaluaciones previas. Datos del programa.	Recurre a fuentes primarias de información. Se basa en el «hacer» del programa.
<i>Técnica</i>	
Utiliza el Marco Lógico. Utiliza una ficha <i>ad hoc</i> de registro para procesar la información.	Utiliza distintas técnicas: grupos focales, entrevistas, entrevista estadística, etc. Utiliza el análisis de discurso y la teoría de sistemas para analizar la información.
<i>Contenidos de la evaluación</i>	
Se determina la justificación del programa en los supuestos de éste.	Se determina la percepción de los distintos actores del programa.
Se determina si sus objetivos son correspondientes a sus resultados.	Se determina con respecto al hacer de las actividades del programa su correspondencia, su idoneidad, su aceptabilidad.
Se determina la visibilidad de la ejecución del programa a través de indicadores de resultados.	Se determina la pertinencia, la calidad del beneficio.
Se analiza la gestión del programa a través de la dirección y administración del programa.	Se analiza la gestión a través de la implementación del programa.
Se analiza la gestión del programa en su ejecución a través de indicadores y se le compara con sus metas.	Se determina el comportamiento de los actores en la gestión del programa.
Se analiza su focalización.	Se analiza su focalización.
Se aproxima a determinar la continuidad del programa a través de su sustentabilidad y justificación.	Se analiza el programa en sí. Se analiza su diseño para mejorar su continuidad.
Modalidad de evaluación en base a la expertiz (experiencia en investigaciones previas) de los evaluadores.	Modalidad en base a la investigación misma.
<i>Producto</i>	
Juicio a de valor a partir de expertos. Determina la continuidad. Lo informa en una ficha <i>ad hoc</i> .	Juicio de valor a partir de investigación social. Mejora el diseño. Lo informa en un informe tradicional.

La anterior comparación nos permite señalar que ambas modalidades son complementarias. Es más, el Panel no puede realizarse sino existen los informes del Monitoreo u otros de otros tipos de evaluación. Por lo tanto, parece indispensable el fortalecimiento y la extensión del monitoreo de los distintos programas.

3. Aportes a la teoría de la evaluación

Nos parece que ambas modalidades constituyen un aporte a la teoría de la evaluación.

a) *La metodología de panel*

En primer lugar, por ser un tipo de evaluación de proceso de nuevo tipo que se basa en la interpretación hermenéutica de la información sobre el programa en un momento determinado.

En segundo lugar, es un aporte en cuanto a la extensión de su temporalidad. Es una evaluación que tiene una duración de tres meses aproximadamente.

En tercer lugar, es una evaluación de bajo costo por programa.

En cuarto lugar, es una modalidad que en su gestión evaluativa interactúa tanto con la institución ejecutora del programa, como con la institución que ha encargado la evaluación.

En quinto lugar, es una modalidad evaluativa que construye el juicio evaluativo de los panelistas a través de la ficha, partiendo en un primer momento por una descripción del programa para luego hacer observaciones a ella, para en un tercer momento analizar y concluir, finalizando en un cuarto momento con recomendaciones.

b) *La metodología del programa de monitoreo de la política social*

La metodología del programa de monitoreo aporta a la teoría de la evaluación, en primer lugar, el conceptualizar los programas sociales como intervenciones sociales que se realizan en un espacio de interacciones al cual concurren distintos actores.

En segundo lugar, esta conceptualización operacionaliza la evaluación en una investigación social de nuevo tipo.

En tercer lugar, esta investigación de nuevo tipo se realiza metodológicamente por medio de un observador (el evaluador) que observa el «hacer» del programa. Esta observación aproximativa le permite al observador distinguir los actores del programa y diferenciar en consecuencia las técnicas de investigación a utilizar con cada uno de ellos.

En cuarto lugar, el programa de monitoreo elabora su juicio evaluativo a partir del habla de los distintos actores que hacen la experiencia del hacer del programa. Este juicio se constituye en una secuencia que en un primer momento recoge la percepción de los actores, para en un segundo momento analizar dicha percepción a través del análisis de su discurso, finalizando en un tercer momento con una integración de dicho discurso que construye el hacer del programa.

En quinto lugar, lo anterior nos lleva a afirmar que esta forma de evaluar es teóricamente circular ya que parte reconociendo que en la intervención social concurren actores de acuerdo a medios y fines, y la finaliza en su operacionalización con la percepción de los actores respecto a la intervención social que hace la experiencia de la resolución de su situación problema.

En sexto lugar, por lo anteriormente expresado, el juicio evaluativo del evaluador se construye con la objetivación de la percepción de los actores en el análisis de su habla.

En séptimo lugar, esta metodología es flexible en sus técnicas evaluativas lo que le permite dar cuenta de la heterogeneidad y complejidad de los programas sociales.

SANTIAGO, NOVIEMBRE DE 1997