



Revista de Ciencias Sociales (Ve)

ISSN: 1315-9518

cclemez@luz.ve

Universidad del Zulia

Venezuela

Matos Bazó, Ruth

Enfoques de evaluación de programas sociales: Análisis comparativo

Revista de Ciencias Sociales (Ve), vol. XI, núm. 2, mayo, 2005, pp. 360-377

Universidad del Zulia

Maracaibo, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28000211>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Enfoques de evaluación de programas sociales: Análisis comparativo

Matos Bazó, Ruth*

Resumen

El objetivo del trabajo es realizar un análisis comparativo entre diferentes enfoques teórico-prácticos de evaluación de programas sociales, con la finalidad de identificar los criterios de evaluación de cada autor y sus principales características. De la descripción y análisis de los enfoques, se establecieron diferencias sustanciales entre las dos posiciones teóricas estudiadas; la primera, entiende el proceso de evaluación como una etapa dentro de la planificación de los programas sociales, y la segunda, como un proceso continuo y permanente inherente al desarrollo de los programas. Finalmente se establecen las principales coincidencias y diferencias entre los enfoques seleccionados. Se concluye que el enfoque alternativo incluye la participación de los actores de forma permanente.

Palabras clave: Enfoques de evaluación, programas sociales, política social, política pública.

Approaches to Evaluation of Social Programs: Comparative analysis

Abstract

The objective of this paper is to make a comparative analysis between different theoretical-practical approaches to the evaluation of social programs, for the purpose of identifying the evaluation criteria of each author and their main characteristics. Based on the description and analysis of the approaches, substantial differences were established between the two theoretical positions studied. The first one understands the process of evaluation as a stage in the planning of the social programs, and the second one, as a continuous and permanent process inherent to the development of the programs. Finally the main areas of coincidence and differentiation are established between the approaches selected. The conclusion is that the alternative focus includes the participation of the actors on a permanent basis.

Key words: Evaluation approaches, social programs, social policy, public policy.

Recibido: 04-04-28 • Aceptado: 05-06-17

* Socióloga. Magíster Scientarum en Ciencia Política y Derecho Público, mención: Ciencia Política. Investigadora del Centro de Investigaciones de Trabajo Social. Profesora de "Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales". Jefe del Dpto. Socio Económico de la Escuela de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.
E-mail: ruthmatbaz@cantv.net

Introducción

En la delimitación del campo de análisis de las políticas públicas se incluye la evaluación de programas en un sentido amplio, entendida como toda forma de valoración de la acción colectiva pública que pueda darse en un sistema político. En este trabajo, sin embargo, la palabra evaluación tiene un sentido más específico, ya que se refiere a una especialidad dentro del análisis de las políticas o programas públicos: la evaluación de programas sociales.

El propósito del presente trabajo es realizar un análisis comparativo entre enfoques de evaluación de programas sociales, con la finalidad de contribuir con la presentación y crítica de enfoques de evaluación que son básicos en los estudios de pregrado y postgrado en el área del trabajo social y de otras disciplinas de intervención social.

Así mismo, al contrastar los modelos de evaluación, se trata de extraer algunas implicaciones sobre el proceso de evaluación, ya que dependiendo de cada perspectiva, existen diferencias sustanciales en la concepción misma de la evaluación; tanto si es concebida como una fase del proceso de planificación o como parte inherente a todo el proceso. Y son precisamente estas diferencias las que se tratan de demostrar en el análisis comparativo realizado.

Aunque en los últimos años ha habido un desarrollo de diferentes opciones metodológicas en la evaluación de programas sociales, la comprensión y análisis de la concepción de la cual se parte, es fundamental para la formación teórico-metodológica de los diferentes programas educativos en el área.

Por otra parte, consciente de que el tema de la pobreza se encuentra presente en las agendas de discusión de organismos gubernamentales, Universidades, ONGs, entre

otros, es una prioridad contribuir en la formación de profesionales con conocimientos para la evaluación de políticas y programas que enfrentan los problemas del desarrollo social y de la pobreza.

En función de estos propósitos, el trabajo se divide en cuatro partes: una primera parte en el cual se señala el marco referencial del análisis de las políticas públicas. En la segunda, se plantean los antecedentes de los enfoques de evaluación actuales. En una tercera parte, se explican los planteamientos de los autores seleccionados y en la cuarta parte se realiza un análisis comparativo de los enfoques de evaluación de programas sociales, seleccionados. Finalmente se realizan algunas consideraciones generales, en el intento, no sólo de discernir una problemática compleja, sino también de contribuir al replanteamiento de la discusión teórica sobre evaluación y el diseño de cursos alternativos de acción.

1. Las políticas públicas como marco de referencia

Al Estado le corresponde la producción y gestión de la acción pública y la política social, por lo que es inherente a sus funciones la administración pública y legítima gestión de la política pública para prestar servicios a la población. El Estado/sistema político está constituido por un conjunto de procesos políticos e instituciones en cuya dinámica participan los actores sociales con capacidad de poder, por lo que se considera que la política es el conjunto de decisiones, proyectos y actividades que incorporan la tensión producto del juego de poderes. Este conjunto de proyectos, actividades y decisiones es lo que precisamente constituye la política pública, producto asimismo, de la práctica de los actores políticos.

cos que interactúan en el espacio del Estado/sistema político.

La práctica de este proceso orienta el deber ser y el carácter normativo de la sociedad, cuyo propósito es regular y organizar el conjunto social y establecer herramientas que solucionen los problemas que se presentan en el alcance de los objetivos. Este proceso da origen a las políticas que se formulan en respuesta a los problemas y demandas concretas, que van a depender del área y sector de la sociedad hacia el cual se dirigen, ya sea salud, vivienda, seguridad social, educación o asistencia social (Maingón, 1992).

Desde esta perspectiva, una de las principales funciones del Estado es la intervención a través de las políticas públicas, entendidas como aquellas acciones instrumentadas por el Estado y que tienen la finalidad de solventar o aminorar los problemas que se presentan en una sociedad y dar soluciones a aquellos que por su naturaleza, la población por sí sola no puede resolver.

Las políticas públicas se instrumentan a través de políticas sociales, que a su vez se operacionalizan en programas, proyectos y normativas. Por ello, es importante acotar que las políticas sociales "... se refieren mucho más claramente a un determinado proyecto de sociedad y las segundas poseen más bien un carácter instrumentalizador del futuro trazado para la colectividad" (Maingón, 1992:85) de lo que consecuentemente se deduce, que cada concepción de política social se vincula y está asociada a particulares *estilos de desarrollo*.

Para Sabino la política social es "... aquella que diseña el Estado para acometer de un modo organizado las iniciativas destinadas a incrementar el bienestar de la población y resolver algunos de los problemas sociales que afectan a los habitantes de cada país" (1994:16-17), mientras que González las defi-

ne como "...aquellas que van dirigidas a satisfacer necesidades específicas de la población en lo que se refiere a salud, vivienda, educación, seguridad social entre otros" (1996:13). A partir de estas definiciones, se pudiera concluir que la política social se relaciona con la dotación de servicios sociales a la mayoría de la población por parte del Estado, como resultado de los procesos conflictivos entre las demandas de los diferentes actores que intervienen en la dinámica social, por un lado, y por el otro, se constituye en un mecanismo de regulación para construir y mantener el bienestar social de la población.

Para el análisis de las políticas sociales, como políticas públicas, Nioche (citado por Ballart, 1992:45), "...al tomar como unidad de análisis a las políticas y por tanto la acción de las instancias político-administrativas, hace saltar... las barreras entre el sistema político, el sistema administrativo y la sociedad". Ballart considera que Nioche hace un aporte significativo a los estudios sobre la administración, al distinguir tres aspectos: la forma de elaborar una respuesta a una situación problemática a través de un proyecto, cómo ejecutar ese proyecto y, por último, cómo analizar los efectos previstos y no previstos de la puesta en práctica de la política sobre la situación problema.

Por otro lado, Dunn (citado por Ballart, 1992:45) señala que lo que caracteriza el análisis de las políticas públicas es, por una parte, su carácter aplicado y por la otra, el recurso a múltiples métodos de investigación en el estudio de problemas concretos y bien definidos. En consecuencia, el análisis de las políticas públicas y los métodos de investigación varían de acuerdo al tipo de cuestiones que se plantean. Esta investigación se fundamenta en la distinción que hace Dunn de los procedimientos para el análisis de las políticas públicas, a saber:

1. “forecasting” o valoración de las consecuencias futuras de las políticas presentes.
2. “monitoring”, esto es, la supervisión, control y descripción de las políticas existentes y de sus procesos de formación.
3. “evaluation” o valoración del mérito de las políticas pasadas o futuras.
4. “prescription” o recomendación acerca de cual debería ser la política del gobierno en una determinada situación, y hasta qué punto es factible.”

Señala Ballart –y lo retomamos para como fundamento de este trabajo– que es precisamente la definición de Dunn la que le sirve “para delimitar el campo del análisis de las políticas públicas en el que se incluye la evaluación de programas”. ... aun cuando la palabra evaluación se refiere a “todas las formas de valoración de la acción colectiva pública que puedan darse en un sistema político”. (Ballart, 1992:45).

En el presente trabajo, el término evaluación se refiere a una especialidad dentro del análisis de las políticas o programas públicos. En ese sentido, se pudiera decir que en el proceso de evaluación de programas, se pueden utilizar los métodos de investigación de las ciencias sociales con la finalidad de determinar los efectos reales de una política una vez que ésta ha sido aplicada. En consecuencia, la elección de los métodos de investigación, en un momento dado, debe regirse por criterios científicos adecuados al objeto de estudio y/o de la orientación del tipo de evaluación del programa social seleccionado.

2. Antecedentes de los enfoques de Evaluación de Programas

La primera consideración importante que debe plantearse en relación con la evalua-

ción es que desde sus inicios el paradigma racional-científico ha dominado la evaluación y sus principales modelos. Entre los enfoques teórico-metodológicos más conocidos y difundidos para la evaluación de proyectos, que evidentemente han influido en la evaluación de programas sociales, Pichardo (1993) destaca los siguientes: la evaluación privada, la evaluación social, el Análisis Costo/Eficiencia (ACE) y la evaluación experimental. Sobre cada uno de ellos, se expone a continuación una síntesis de su contenido.

a) La evaluación privada: se utiliza para evaluar los proyectos de la empresa privada en función de su aceptación como posible fuente de inversión, por lo que se basa en el análisis de la rentabilidad de los proyectos a partir de los precios de mercado de los bienes o servicios que se van a producir. Este enfoque se centra en la maximización de las ganancias desde el punto de vista del empresario privado. En consecuencia, el proyecto se concibe como un enfoque alternativo para el uso de los recursos financieros, correspondiendo al evaluador “...seleccionar y aplicar patrones o normas que, expresados en coeficientes numéricos, permiten decidir si se invierte en el proyecto y bajo cuáles condiciones” (Pichardo, 1993:48-50). Los coeficientes numéricos o indicadores financieros más utilizados para decidir si se realiza o no la inversión en un proyecto son: La Tasa Interna de Retorno (TIR) y El Valor Neto Actualizado (VAN).

b) La evaluación social: en función de los objetivos nacionales de desarrollo, este tipo de evaluación se interesa fundamentalmente por los beneficios derivados de los proyectos. Es de resaltar, y puede parecer paradójico, que esta evaluación calificada como *social* se basa en indicadores económicos. Aun cuando, no prevalece el criterio de la utilidad privada, sino el beneficio en función de algu-

nos parámetros de interés nacional, los fundamentos de este enfoque no son totalmente distintos de los de la evaluación privada; ésta se maneja con base a los precios de mercado, mientras que la evaluación social utiliza "...los precios sociales o precios sombra (también llamados de cuenta o de eficiencia)"... a través de los cuales "...trata de corregir las imperfecciones del mercado, reflejando el valor de los insumos invertidos en la producción"... para lo cual "...toma en cuenta la disponibilidad de recursos y la posibilidad de utilizar diversos instrumentos de política económica" (Pichardo, 1993:54-55).

Este enfoque ha sido utilizado fundamentalmente por organismos de las Naciones Unidas, tales como por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), señalando Pichardo que la crítica que frecuentemente ha recibido se debe a la concepción de lo *social* que maneja. Es decir, el término social alude a objetivos nacionales de desarrollo y conlleva a políticas asistencialistas, y no a un enfoque comprensivo de lo social en términos del valor de lo humano ante los efectos de las medidas económicas.

c) El Análisis Costo/Eficiencia (ACE): Cuando se realiza este tipo de análisis en la evaluación social, así como el Análisis Costo/Beneficio (ACB), se tiene como propósito fundamental, la maximización de la eficiencia para el logro de los objetivos del proyecto evaluado. Se diferencian en que para el análisis costo/beneficio, los resultados (el beneficio) tienen necesariamente que ser expresados en unidades monetarias, mientras que para el análisis costo/eficiencia, no es absolutamente necesario.

El análisis costo/beneficio establece comparaciones entre los costos de los productos o resultados del proyecto (los cuales gene-

ralmente son servicios destinados a satisfacer necesidades básicas de la población) con el propósito de contribuir a alcanzar los objetivos establecidos en los lineamientos políticos del Estado.

d) La evaluación experimental: El propósito de este enfoque es, fundamentalmente, comparar lo ejecutado con lo programado en un proyecto social. Se basa en la determinación del cumplimiento de los objetivos del proyecto en términos cuantitativos. Es decir, las metas están relacionadas al manejo presupuestario del organismo ejecutor y tanto los indicadores, como la lógica del procedimiento de evaluación, son tomados de la evaluación presupuestaria.

Los criterios que prevalecen en este enfoque son: la eficacia y la eficiencia, entendidas respectivamente, como: el cumplimiento efectivo de lo programado y la racionalidad en el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos y metas trazados.

En general, este tipo de evaluación es realizada desde el Estado en las instituciones públicas, con el propósito de evaluar la cobertura de los servicios ofrecidos. Los aspectos que orientan la lógica de este tipo de evaluación son: la medición de los resultados obtenidos en relación a las actividades realizadas, la comparación de los resultados con los objetivos y metas programadas, el análisis de las variaciones para determinar las causas y la identificación e introducción de las medidas correctivas necesarias. Por último, desde esta perspectiva, la medición se hace generalmente a través de modelos experimentales y cuasi experimentales (Pichardo, 1993:63-65).

3. Enfoques de evaluación de Programas Sociales

En función del propósito del presente trabajo, se seleccionaron varios autores que

por la orientación de su planteamiento sobre la evaluación de programas, así como por los criterios adoptados para la clasificación de los tipos de evaluación, encajan en uno o varios de los cuatro enfoques señalados por Pichardo. Los autores a los cuales se hará referencia son: María José Aguilar y Ezequiel Ander-Egg, Xavier Ballart, Arlette Pichardo y el enfoque de Gestión Integral de Programas Sociales del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEM-PRO) en conjunto con el Banco Mundial, la Secretaría de Desarrollo Social, la UNESCO y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

3.1. La evaluación en el proceso de intervención social según María José Aguilar y Ezequiel Ander-Egg

Aguilar y Ander-Egg (1994:18), apoyados en una serie de consideraciones de diferentes autores (Stufflebeam, Pineault y Daveluy y Weiss) establecen lo que llaman una definición operativa, a saber:

“La evaluación es una forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida; encaminada a identificar, obtener y proporcionar de manera válida y fiable, datos e información suficiente y relevante, en que apoyar un juicio acerca del mérito y el valor de los diferentes componentes de un programa (tanto en la fase de diagnóstico, programación o ejecución), o de un conjunto de actividades específicas que se realizan, han realizado o realizarán, con el propósito de producir efectos y resultados concretos; comprobando la extensión y el grado en que dichos logros se han dado,

de forma tal, que sirva de base o guía para una toma de decisiones racional e inteligente entre cursos de acción, o para solucionar problemas y promover el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o al fracaso de sus resultados”.

La evaluación así entendida es una forma de investigación aplicada, por lo cual su procedimiento general se basa en los requisitos del método científico, siguiendo los lineamientos generales de la investigación científica. Se trata asimismo, de un proceso centrado en el enjuiciamiento de procesos y de resultados de lo que se ha hecho, se está realizando o se va a realizar, valorándolo y apreciándolo (cuantitativamente y/o cualitativamente). Señalan los autores que en la práctica, toda evaluación comporta el análisis de determinadas áreas de coherencia interna y otras de coherencia externa, lo cual va a depender de cada caso concreto en relación con el momento de la evaluación, es decir, si los programas se están ejecutando o si ya se han ejecutado, según las necesidades e interés del desarrollo de la investigación.

Establecen la clasificación de los tipos de evaluación de acuerdo al criterio de los aspectos a evaluar, centrándose en una triple distinción: Evaluación del diseño y conceptualización del programa, Evaluación de la instrumentación y seguimiento del programa (evaluación de proceso) y Evaluación de eficacia y eficiencia del programa (evaluación de resultados o efectos). Estos tipos de evaluación coinciden con las tres fases o momentos de la intervención social señalados por los mismos autores, es decir, antes de iniciar la ejecución del programa, durante la ejecución y al finalizar la ejecución.

- **La evaluación del diseño y conceptualización del programa:** Para los autores este tipo de investigación evaluativa se centra básicamente en los que llaman “un trabajo de gabinete” ya que se juzga la pertinencia formal y potencial de un programa, teniendo en cuenta básicamente la coherencia interna entre sus distintos componentes. Para este tipo de evaluación, toman en cuenta tres aspectos fundamentales: la evaluación del estudio-investigación, la evaluación del diagnóstico y la evaluación del diseño y concepción del programa. Señalan la importancia de que la investigación y/o el diagnóstico reflejen adecuadamente la realidad, ya que de no ser así, todo el trabajo posterior (desde el diseño hasta la ejecución) se fundamentará sobre una base falsa. Consideran que evaluar el diseño y concepción del programa es evaluar el modelo de intervención social al que se recurre para resolver determinada situación problemática. Dependiendo entonces, de cuales sean las estrategias de acción, las actividades propuestas y sobre todo, los métodos, técnicas y procedimientos que se propone en el programa utilizar, debe evidenciarse el modelo o paradigma subyacente.
- **La evaluación de la instrumentación y seguimiento del programa:** Señalan los autores que, en algunos casos cuando un programa social se está ejecutando puede ser necesario evaluar cómo está funcionando. Este tipo de evaluación puede ser global o de alguno de sus aspectos puntuales. Los aspectos o componentes a ser evaluados, relacionados con el funcionamiento y con los servicios producidos, comprenden, en primer lugar, la cobertura del programa (en que medida alcanza a

la población-objeto, si llega a la población destinataria y en qué medida se cubre el área de actuación, si tiene una cobertura efectiva), los aspectos técnicos de la implementación (cómo se operacionaliza el programa, si no está alcanzando los objetivos, resultados o efectos deseados, lo que implicaría deficiencias en la implementación, medios e instrumentos), así como: “...los aspectos estructurales y funcionales del organismo responsable del programa (si favorece o dificulta la marcha del programa) o de la prestación de los servicios y, por último, el rendimiento del personal responsable de llevar a cabo el programa (capacidad, competencia, habilidad del personal)” (Aguilar y Ander-Egg, 1994:39).

- **La evaluación de la eficacia (resultados) y la evaluación de eficiencia (rentabilidad).** La evaluación de eficacia también llamada de efectividad, tiene como propósito analizar en qué medida se están alcanzando los resultados previstos en el programa, aunque se considera que en algunos casos sería oportuno evaluar resultados o efectos no previstos. Señalan que la evaluación de resultados “...se establece en relación a los usuarios/beneficiarios del programa...” y que “...cuando se tiene en cuenta al conjunto de la población (de la que forma parte los destinatarios del programa) se realiza lo que se denomina evaluación de impacto” (Aguilar y Ander-Egg, 1994:41). Es importante señalar que los autores consideran que este tipo de evaluación (de resultados) tiene una importancia y centralidad indiscutible en relación con los otros aspectos de la evaluación que han venido analizando. Tanto es así, que consideran que todos los otros aspectos pueden ser *interesantes* y

útiles para una investigación evaluativa, pero siempre en función última de los resultados. Por lo que plantean que “¿De qué vale o sirve que funcione la institución responsable del programas, si no se logran resultados esperados?” (Aguilar y Ander-Egg, 1994:42). La evaluación de la eficiencia o rentabilidad económica de un programa: En algunos casos es conveniente considerar también en la evaluación, la rentabilidad política y social, sin embargo, la evaluación de eficiencia es básicamente una evaluación de rentabilidad económica. Este tipo de evaluación se basa en el tipo de análisis del costo del programa en relación a los resultados que se han obtenido. Los autores señalan que hay tres tipos de análisis: Costo-efectividad o costo-eficacia, costo-utilidad y costo-beneficio.

3.2. Clasificación por fases según Xavier Ballart

El concepto de evaluación que maneja Ballart (1992:74) tiene su basamento en el planteo de Rossi y Freeman y lo resume de la manera siguiente: “... la evaluación de programas tiene que ver tanto con los efectos de un programa sobre sus beneficiarios, como con su implementación, como con el proceso de formulación de propósitos generales y objetivos más específicos, lo que tendría que permitir relacionar, de acuerdo con el modelo teórico, resultados finales, con la forma en que es administrado el programa y planificada la intervención”.

Siguiendo a Rossi y Freeman, distingue cuatro clases de evaluación en función de las cuestiones que intenta responder y la denomina como Clasificación por fases: Evaluación de la Conceptualización y del Diseño de

los Programas, Evaluación de la Implementación de los Programas, Evaluación de la Eficacia o Impacto de los Programas y Evaluación de la Eficiencia de los Programas.

- **Evaluación de la Conceptualización y del Diseño de los Programas:** Plantea que en primer término, esta evaluación intenta proporcionar información sobre el problema del que se ocupa o se debería ocupar el programa. En segundo término, sobre el proceso de formulación y diseño del programa y tercero, sobre la racionalidad intrínseca del mismo programa, es decir, hasta qué punto el diseño del programa sirve a sus objetivos (Ballart citando a Rossi y Freeman, 1992:76). Asimismo, incluye en este tipo de evaluación “...la revisión de los estudios de necesidades donde se recogen datos sobre la incidencia, prevalencia y distribución en el espacio físico y social del problema en cuestión, así como la investigación básica sobre los procesos políticos y sociales que tienen que ver con la formulación, negociación y aprobación de nuevas intervenciones (Ballart citando a Rossi y Wright, 1992:76).
- **Evaluación de la Implementación de los Programas:** De acuerdo a su planteo este tipo de evaluación consiste en “...la valoración sistemática y periódica de dos cuestiones fundamentales: la cobertura del programa, es decir, hasta qué punto el programa está alcanzando la población o el área a los que se dirige y la forma en que el programa se administra, tanto desde el punto de vista de la utilización de los recursos de que dispone, como de los servicios finalmente distribuidos (Ballart citando a Rossi y Freeman, 1992:76). Se trata, por tanto, de una supervisión o control del funcionamiento del programa...” en

función del interés de los gestores del programa que pueden tomar acciones correctivas o a "... aquéllos que deciden sobre su continuidad y su financiación..." ya que lo que les interesa conocer son los problemas que se han presentado en su ejecución, "...independientemente de su preocupación por los resultados finales" (Ballart, 1992:76-77).

- **Evaluación de la Eficacia o Impacto de los Programas:** Este tipo de evaluación examina la medida en que el programa produce un cambio en la situación problemática en la dirección deseada. Por lo que, lógicamente, si no existe este cambio o impacto, o no es demostrable, resulta más difícil defender la continuación del programa en ejecución. Para Ballart, el análisis de impacto presupone que existe un conjunto de objetivos operacionales y que éstos indicarán el éxito o del fracaso del programa. El éxito o su ejecución correcta, estaría determinada, entonces, si se consigue algún cambio hacia los objetivos operacionales programados. Es importante señalar que Ballart, plantea que "la función del evaluador consiste precisamente en demostrar que los cambios son debidos a la intervención y no se pueden explicar como consecuencia de un proceso alternativo que no incluya al programa mismo". Desde esta perspectiva, la cuestión esencial en la evaluación de impacto, consiste en: "...separar los efectos del programa de otros efectos externos para determinar hasta qué punto el programa es responsable de los cambios observados durante y después de su puesta en práctica. Esto se consigue con la identificación de medidas de resultados que representen los objetivos del programa, y con el control, mediante métodos experi-

mentales, cuasi-experimentales o estadísticos aquéllos efectos que no sean efectos reales del programa" (Ballart, 1992:77).

- **La evaluación de la eficiencia de los programas:** Según Ballart, en algunos casos, conocer la eficacia o el impacto de un programa pudiera ser insuficiente, por lo que puede resultar necesario que el impacto de ese programa sea juzgado en función de su costo, ya que puede ocurrir que un determinado programa este produciendo unos resultados escasos en relación con los costos en que ha incurrido. En estos casos, la evaluación debe incluir el análisis costo-eficacia y el análisis costo-beneficio. Es importante hacer hincapié en que, como sólo se tomarán en cuenta los beneficios realmente causados por el programa, es indispensable la evaluación de impacto previa, tal como se había mencionado anteriormente. Señala, también Ballart que "... la identificación, cuantificación y transformación a una unidad común de medida de los costes y beneficios puede resultar problemática cuando se trata de programas sociales, ya que no todos los outputs e inputs pueden ser valorados en términos monetarios" (1992: 78).

3.3. La evaluación de impacto social según Arlette Pichardo

Pichardo (1993) propone la construcción de una tipología para medir el impacto social de los programas según el nivel donde se registren (cambios en los destinatarios, en la orientación y direccionalidad de las instituciones u organizaciones ejecutoras, en el medio social, etc.), con el propósito de contar con parámetros referenciales de opciones significativas de lo que puede considerarse como impacto.

Entiende el impacto social como:

“...los cambios o variaciones deseados en los destinatarios de las políticas (sociales o no), programas y/o proyectos en cuanto a: a) Satisfacer necesidades básicas o no básicas. b) Promover o procurar condiciones para el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo. c) Generar, fortalecer o consolidar niveles e instancias organizativas, formas de expresión, asociación y participación organizada. d) Propiciar cambios de actitudes, condicionantes, aptitudes, comportamientos y mentalidades que modifiquen las concepciones y actuaciones de los actores sociales, de los cuales los individuos y grupos forman parte” (Pichardo, 1993:73-74).

Concebido el impacto social de esa manera, implica que puede observarse en tres niveles básicos, a saber: los destinatarios de las acciones evaluadas, el medio institucional en el cual se desarrollan las acciones evaluadas y el contexto en el cual se inscriben las acciones evaluadas por los actores sociales que las respaldan.

Plantea la autora, que el entender el impacto social de esa manera, implica la reconceptualización del término social, ya que

“... la tendencia ha sido definir *lo social* como antónimo de *lo económico* y, en consecuencia, sinónimo de improductivo, con las connotaciones negativas que en un mundo mercantilizado ello tiene ... Más aún, a menudo se confunde lo social con lo asistencial o se le considera únicamente como factor de legitimación, por excelencia de las acciones de los gobiernos” (Pichardo, 1993:75).

Sostiene que la evaluación de impacto social no es sólo un criterio de evaluación, sino un enfoque metodológico para tal fin y que puede aplicarse, independientemente del momento o fase en que se encuentre la intervención, reconociendo, sin embargo, que en la fase *ex-post* es cuando puede evidenciarse más fuertemente el impacto o efecto logrado.

Por otro lado, considera esta misma autora, que es altamente recomendable que la evaluación de impacto social se asuma como un proceso integral y permanente. En dicho proceso y con fines operativos, distingue tres tipos de evaluación: evaluación *ex-ante*, evaluación concurrente y evaluación *ex-post*, de acuerdo a los momentos de la intervención social.

- **La Evaluación Ex-ante** centra su interés en “determinar la viabilidad de generar el impacto social deseado. Los resultados de esta evaluación constituyen un insumo fundamental para la etapa de la formulación de las decisiones”.
- **La evaluación concurrente** a su vez, plantea que se debe “examinar la organización de los medios disponibles que garanticen el logro del impacto social deseado. De ahí que la supervisión y el seguimiento de las acciones ocupen un papel central en este momento evaluativo”.
- Y por último, **la evaluación ex-post**, que la considera como un instrumento que sirve para comprobar el grado de cumplimiento efectivo de los objetivos del impacto social programado.

Distingue a su vez, en la evaluación de impacto social, de acuerdo a los fines que delimitan su naturaleza, dos tipos de evaluación: exploratoria-descriptiva y analítica. En la primera, se recopila información suficiente para decidir incorporar acciones preventivas o correctivas, que garanticen el cumplimiento de los objetivos propuestos, privilegiando lo

cuantitativo sobre lo cualitativo. La segunda, profundiza el análisis e interpretación de las informaciones recopiladas. Su finalidad "...es proponer recomendaciones para cambiar o reforzar en situaciones existentes, que aludan al desarrollo de ciertas actitudes, motivaciones o mentalidades en las personas que participan en la estructura institucional" (Pichardo, 1993:176-179).

3.4. Gestión Integral de Programas Sociales según SIEMPRO

Desde la perspectiva propuesta por el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales de la UNESCO (SIEMPRO), la evaluación se concibe en el marco de lo que denomina Gestión Integral de Programas Sociales orientada a resultados, por lo que tiene un carácter permanente y sistemático que debe operar como un proceso de aprendizaje institucional, para generar información relevante que permita la toma de decisiones con el propósito de mejorar la calidad y la eficiencia de los resultados. En consecuencia, concibe la evaluación de programas sociales como "... un proceso permanente y continuo de indagación y valoración de la planificación, la ejecución y la finalización del programa social ... que se inicia en el mismo momento de identificar el problema que da origen al programa y acompaña toda la vida del mismo hasta finalizar su ejecución" (SIEMPRO, 1999:55).

Asimismo, desde la perspectiva de la gestión integral de programas sociales, la generación de información, alimenta la toma de decisiones oportunas y pertinentes, lo que garantiza la eficiencia, la eficacia y la calidad de los procesos, los resultados y los impactos de los programas, teniendo todo ello, como fina-

lidad última, el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones beneficiarias.

La evaluación de un programa social dentro de este marco consiste, básicamente, en formular y contestar preguntas precisas con respecto a uno o varios aspectos determinados del programa relativos a su planificación, ejecución y finalización. Ahora bien, la formulación de las preguntas se realiza en la etapa de la planificación del programa, que es cuando se realiza el diseño de la evaluación, identificándose, además, las fuentes y los métodos de recolección de información. Las respuestas a estas preguntas, se obtienen con la evaluación que se realiza como un proceso de investigación evaluativa. En dicho proceso debe realizarse la recolección, ordenamiento, procesamiento, análisis e interpretación de información pertinente y relevante, para la fase en la cual se encuentre el programa social. Así mismo, requiere de la construcción de juicios valorativos por parte del evaluador y de la toma de decisiones por parte de la autoridad pertinente para alimentar y retroalimentar la gestión del programa social.

Estructuran cada tipo de evaluación de acuerdo a la fase de desarrollo del programa, distinguiendo tres fases: Planificación del programa, Ejecución del programa y Finalización del programa. Para cada fase se utiliza una o varias herramientas de evaluación que sería la tipología que establecen, a saber: para la fase de planificación del programa se utiliza la herramienta de la Evaluación Ex-ante; para la fase de la ejecución del programa se utilizan varias herramientas: el Monitoreo, la Evaluación Diagnóstica, y la Evaluación desde la perspectiva de los beneficiarios; y por último, para la fase de Finalización del programa utilizan la herramienta de la Evaluación de resultados finales y la Evaluación de impacto. A

continuación se pasa se explica en qué consiste cada una de ellas:

- **La evaluación ex-ante:** esta herramienta de evaluación se diseña y se realiza durante la planificación del programa y permite “evaluar la viabilidad y sustentabilidad del programa en términos financieros, políticos e institucionales, para priorizar y seleccionar las alternativas de componentes y actividades que maximicen el impacto de la inversión social... permite tomar la decisión de la implementación –o no– de las actividades y componentes de un programa social”.
- **El monitoreo:** esta herramienta de evaluación se diseña durante la planificación del programa y se desarrolla permanentemente durante toda la ejecución lo que permite “... indagar y analizar el grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos responden a lo planificado, con el fin de detectar oportunamente eventuales deficiencias, obstáculos y/o necesidades de ajuste en la planificación y ejecución”.
- **La evaluación diagnóstica:** esta herramienta de evaluación se diseña durante la ejecución del programa –si es necesario conocer mejor su desempeño– para “... evaluar en profundidad aspectos o problemas del programa relacionados con la planificación, ejecución y logro de resultados, desde la perspectiva institucional”.
- **La evaluación desde la perspectiva de los beneficiarios:** esta herramienta de evaluación se diseña durante la ejecución del programa, cuando se requiere conocer la visión de los beneficiarios respecto de la implementación y sus efectos para “... evaluar aspectos o problemas del programa relacionados con la planificación, ejecución y logro de resultados, desde la

perspectiva de los beneficiarios, incorporando su participación como aspecto central”.

- **La evaluación de resultados finales:** esta herramienta de evaluación se diseña durante la planificación del programa y como su nombre lo indica se efectúa al momento de finalizar la ejecución del mismo para “... evaluar el grado de cumplimiento final de los objetivos específicos del programa, en términos de efectividad, eficacia y eficiencia”. Es importante acotar que también se puede realizar una evaluación de resultados de medio término. Es un tipo de evaluación que se realiza durante la ejecución del programa y su finalidad es evaluar los resultados parciales al hacer un corte temporal del programa. Se consideran para ello, los plazos previstos en el programa para profundizar el análisis del cumplimiento de los objetivos específicos. Su objetivo es, también, medir la efectividad, la eficacia y la eficiencia del programa.
- **La evaluación de impacto:** esta herramienta de evaluación se diseña durante la planificación del programa y se realiza un tiempo después de finalizada la ejecución del programa que pueden ser meses o años, permite “... identificar y explicar la modificación del valor inicial de los indicadores del problema que dio origen al programa (línea de base)” (SIEMPRO, 1999:71-73).

4. Análisis comparativo entre los enfoques

En los enfoques descritos, la evaluación aparece, tanto como una etapa del proceso de intervención social, como un componente más dentro del proceso de desarrollo de los programas sociales.

La evaluación entendida como etapa, se realiza con la finalidad de determinar la necesidad y conveniencia de tomar decisiones para introducir acciones preventivas y/o correctivas en la fase en que se encuentre el programa social, en consecuencia, se inicia y culmina en dicha etapa. En este sentido, ella se convierte en un componente del proceso de desarrollo del programa social, se entiende como un proceso integral, permanente y continuo de indagación y valoración de los componentes de la planificación, de la ejecución y de la finalización de un programa social, por tanto, se inicia con la planificación y culmina con la finalización del programa.

Atendiendo a esta diferenciación y fundamentado en cada planteamiento de los autores hemos dividido el análisis como sigue: Aguilar y Ander-Egg y Ballart se clasifican de acuerdo a la primera característica, es decir, que conciben la evaluación como una etapa del proceso de intervención y Pichardo y SIEMPRO se les clasifica en el enfoque que entiende la evaluación como un componente permanente del proceso de desarrollo de un programa social.

De acuerdo entonces a las precisiones hasta aquí formuladas y vinculados a estos enfoques de evaluación, como proceso externo o interno del equipo de gestión, surge la pregunta de ¿a quién corresponde evaluar en cada uno de estos enfoques?

Del análisis del planteamiento de Aguilar y Ander-Egg (1994), se deduce que, por la relación que tienen los evaluadores con la unidad ejecutora del programa, la evaluación es un proceso externo. Aun cuando expresamente no lo plantean, dedican un aparte de su libro a explicar como deben realizarse las negociaciones entre los que encomiendan la evaluación y el equipo de evaluación. Por otra parte, la clasificación que realiza Ballart

en función de la relación de los evaluadores con la institución que encarga la evaluación, es interna y externa y plantea el dilema entre las ventajas y desventajas entre la aplicación de una u otra, en función de la falta de espíritu crítico y competencia necesaria del personal para realizar la evaluación, aún cuando disponen de la información. Por lo que concluye que, como la evaluación se ve reforzada por los estudios externos, lo más conveniente son las fórmulas mixtas.

Por otro lado, Pichardo también establece una clasificación de las formas en que puede realizarse la evaluación de impacto social, que coincide, en parte, con la clasificación que realiza Ballart en función de la relación de los evaluadores con la institución que encarga la evaluación. La autora la clasifica en evaluación interna, externa, mixta, autoevaluación y evaluación participante.

Las tres primeras, es decir, la interna, la externa y la mixta, coinciden totalmente con el planteo de Ballart. La evaluación mixta se hace como una combinación de las dos anteriores, es decir, con personal interno y personal contratado, no vinculado con el programa o con la institución responsable de la ejecución del programa. La autoevaluación es la que realizan los responsables directos de la ejecución del programa o de las actividades y tareas específicas del mismo. Por último, la evaluación participante es aquella en la cual los destinatarios del programa, asumen un papel protagónico en el proceso evaluativo. Aclara la autora que este tipo de evaluación sólo puede realizarse "... cuando los destinatarios han participado en las diferentes etapas del proceso de intervención planificada". Asimismo plantea que, este tipo de evaluación toma sus "... fundamentos teórico-metodológicos de los enfoques de investigación acción o investigación participativa, y, por tanto, se

basa en los mismos principios básicos” (Pichardo, 1993:180).

Es de hacer notar que Pichardo, aun cuando entiende la evaluación como un proceso continuo e integral, retoma la discusión planteada entre diferentes autores sobre la objetividad o neutralidad del proceso de evaluación interna y asume una posición a partir de la discusión y de la acumulación de su experiencia concreta y plantea que cualquier recomendación puede resultar arriesgada, aventurada y subjetiva, por lo que considera que va a depender de las condiciones particulares en que se desarrolle la evaluación, el que se seleccione una evaluación interna, externa o mixta. En conclusión, si bien la autora parte de la evaluación como componente del proceso de desarrollo de un programa social, no asume una posición definida en cuanto a cómo debe ser el proceso.

Por su parte, SIEMPRO considera que su forma de concebir la evaluación “... implica que los equipos de gestión del programa, así como otros actores involucrados en el mismo, intervengan en todos los momentos metodológicos de la evaluación” (1999:57), al desarrollar su propio proceso de evaluación continua y concurrente con el objetivo de alimentar la toma de decisiones y mejorar la gestión del programa. Sin embargo, considerando el criterio de transparencia de la acción social del Estado, prevén que puedan participar en la evaluación, organismos y/o técnicos y profesionales externos a la institución ejecutora y al equipo de gestión, pudiendo participar desde el diseño de la evaluación hasta la ejecución de la evaluación del programa social.

Otro aspecto que es importante resaltar y en el que existe coincidencia entre Pichardo y SIEMPRO, es en la participación de los beneficiarios en el proceso de evaluación. La concepción de SIEMPRO permite la partici-

pación de varios actores sociales en el proceso de evaluación y uno de ellos son los beneficiarios. Consideran que es una evaluación participativa ya que incorpora la perspectiva de los beneficiarios en el proceso de análisis de las fortalezas y debilidades de los programas y de los impactos que generan en las condiciones de vida de esas poblaciones.

La revisión de los enfoques de evaluación de programas sociales, permite identificar -con fines operativos- cada fase de desarrollo de los programas sociales, como **antes, durante y después** de finalizada la ejecución.

En la fase **antes** de la ejecución de un programa: Aguilar y Ander-Egg, centran su atención en la pertinencia formal y potencial de un programa, teniendo en cuenta básicamente la coherencia interna entre sus componentes. Toman en cuenta tres aspectos: la evaluación del estudio/investigación, la evaluación del diagnóstico y la evaluación del diseño y concepción del programa; por otro lado, Ballart, prácticamente establece los mismos aspectos a evaluar, el problema del que se ocupa o debería ocupar el programa, la revisión de los estudios de necesidades, el proceso de formulación y diseño del programa y la racionalidad intrínseca del programa.

Es importante señalar que ambos autores, señalan la importancia de descubrir el paradigma subyacente en el programa. Aguilar y Ander-Egg plantean que evaluar el diseño y concepción del programa es *evaluar el modelo de intervención social* al que se recurre para resolver determinada situación problemática, y en consecuencia, comprende evaluar “... las estrategias de acción, las actividades concretas que se han propuesto y sobre todo, los métodos, técnicas y procedimientos que se piensan utilizar” (Aguilar y Ander-Egg, 1994:38). Por su lado, Ballart señala que la evaluación de los resultados de un programa, de la imple-

mentación y de la formulación de objetivos, tendría que permitir relacionar, de acuerdo con el modelo teórico, resultados finales, con la forma en que es administrado el programa y planificada la intervención.

Pichardo (1993) y SIEMPRO (1999), como se señaló, se vinculan al concepto de evaluación como proceso. En el caso de Pichardo creemos que la diferencia de su planteamiento en relación con el de los otros autores, estriba fundamentalmente en el propósito de la evaluación, ya que, lo que se intenta determinar con este tipo de evaluación, es si la direccionalidad e intención en que se sustenta la intervención, permitirá generar el mayor impacto posible. Cuando establece los momentos para realizar la evaluación de impacto social, distingue (con fines operativos) los mismos momentos o fases planteados por otros autores, a saber: antes, durante y después de la ejecución. La diferencia estriba, en que de acuerdo a su planteo, se intenta medir el potencial del impacto social buscado en la programación, el que se va logrando en la ejecución y como resultado o efecto de la ejecución del programa. En el caso de la evaluación ex-ante señalada por esta autora, busca evaluar la viabilidad de generar el impacto social en función del mayor efecto y utilidad, lo que permitirá tomar la decisión de implementar o no, el programa.

Por su parte, SIEMPRO, siendo coherente con su concepción de la evaluación como un proceso permanente e integral, apunta que son los mismos integrantes del equipo planificador que diseñan y ejecutan la evaluación ex-ante durante la planificación del programa. Su finalidad es determinar su viabilidad y sustentabilidad, así como establecer las prioridades y la selección de las alternativas que maximicen el impacto de la inversión so-

cial, lo que permitirá tomar la decisión de si se implementa o no, el programa. Como podemos observar, existen coincidencias entre lo planteado por Pichardo y SIEMPRO, en cuanto a la búsqueda de la viabilidad y el impacto, como efectos sobre la población destinataria, la primera y como inversión social, el segundo; ambos con el propósito de tomar la decisión de implementar o no el programa.

En la fase **durante** la ejecución de un programa, Aguilar y Ander-Egg y Ballart coinciden en el tipo de evaluación, Evaluación de implementación y seguimiento los primeros y Evaluación de la implementación, el segundo. En cuanto al propósito, Aguilar y Ander-Egg señalan puede ser global o puntual para determinar cómo está funcionando el programa social en cuanto a la cobertura, la implementación, el ambiente organizacional y el rendimiento del personal. La evaluación global o puntual de alguno de estos aspectos, es siempre en función de los efectos esperados del programa. No así en el planteo de Ballart, que –aun cuando asume la evaluación de la implementación como una valoración sistemática y periódica de la cobertura del programa y de la forma en que se administra, desde el punto de vista de la utilización de los recursos y de los efectos finales– le da mayor relevancia a la supervisión y control del programa para conocer los problemas que se presentan en la ejecución y tomar acciones correctivas, independientemente de su preocupación por los resultados finales.

Pichardo por su parte, centra el interés de la evaluación concurrente en la supervisión y seguimiento de las acciones del programa y los medios disponibles que garanticen el cumplimiento de las metas del impacto social buscado. Se pudiera decir, que existe similitud con Aguilar y Ander-Egg, en cuanto al objeti-

vo último de la evaluación de la implementación, en función de los efectos esperados del programa.

SIEMPRO, por su parte, establece unas distinciones, a nivel operativo, que no aparecen reflejadas en otros enfoques. Por lo menos, no en cuanto a la denominación, pero sí en algunos aspectos del propósito de cada una de las herramientas de evaluación propuestas.

Si bien es cierto que el monitoreo no aparece reseñado en los otros enfoques, el propósito que tiene de indagar y analizar el grado de cumplimiento de actividades y resultados obtenidos en relación con lo planificado, se corresponde con la finalidad establecida en la evaluación de implementación de Aguilar y Ander-Egg, Ballart y la evaluación concurrente de Pichardo. La diferencia fundamental se centra en si es una etapa del proceso o un componente del proceso de desarrollo del programa social. En el caso de Aguilar y Ander-Egg, se realiza en una etapa del proceso, si existe la necesidad; Ballart, lo plantea de la misma manera, pero como una valoración periódica; y Pichardo como una supervisión y seguimiento, pero que implica una valoración de las acciones.

En relación con la evaluación diagnóstica propuesta por SIEMPRO, en un primer momento se hace necesario diferenciarla de la evaluación del diagnóstico señalada por Aguilar y Ander-Egg. La primera se realiza durante la ejecución del programa y tiene como objetivo evaluar en profundidad problemas del programa que se relacionan con la planificación, ejecución y logro de resultados, desde la perspectiva institucional. Y la segunda, busca determinar la factibilidad de la formulación sobre la base de un buen diagnóstico.

Referente a la "Evaluación desde la perspectiva de los beneficiarios" que se incor-

pora como una propuesta novedosa, ya aparece reflejada en la clasificación realizada por Pichardo, no con la misma denominación pero con propósitos semejantes. Ambos instrumentos, la evaluación desde la perspectiva de los beneficiarios y la evaluación participante se fundamentan en los enfoques de investigación-acción o investigación participativa, ya que la relevancia de la participación de los beneficiarios como aspecto central, no es sólo en el momento de la evaluación sino en las diferentes etapas de la intervención, ya que de otra manera, en opinión de Pichardo (1993:181) "... se corre el riesgo de utilizar a los destinatarios como fuente de legitimación del trabajo realizado, aun cuando éstos no comportan la validez del mismo".

En la fase **después** de la ejecución de un programa, Aguilar y Ander-Egg proponen la "Evaluación de eficacia (resultados) y la de eficiencia (rentabilidad)". La primera evalúa los resultados alcanzados en relación con los beneficiarios. Ahora bien, cuando se tiene en cuenta al conjunto de la población (de la que forman parte los destinatarios del programa) se realiza lo que denominan evaluación de impacto. Existen diferencias sustanciales entre el sentido de este tipo de evaluación de impacto en relación con el planteado por Ballart, Pichardo y SIEMPRO.

La evaluación de impacto para Ballart tiene como función evaluar los cambios en la situación inicial en la dirección deseada; para Pichardo es evaluar el grado de cumplimiento efectivo y eficiente del impacto social buscado; y para SIEMPRO es evaluar la modificación del valor inicial de los indicadores del problema. Pareciera entonces, que para Aguilar y Ander-Egg, la valoración del impacto sería en función de los efectos no previstos en el programa para la totalidad de la población a la cual pertenecen los destinatarios, ya que la

evaluación de los efectos previstos sería una evaluación de eficacia o resultados. La segunda, la de eficiencia, la considera básicamente como una evaluación de rentabilidad económica, aún cuando plantea que en algunos casos dentro de la evaluación, se puede considerar la rentabilidad política y social.

Para Ballart la evaluación de la eficacia o impacto, ya definida en el párrafo anterior, es previa a la evaluación de eficiencia, ya que lo que se debe demostrar es la eficiencia de los efectos netos del programa. Ese impacto se evalúa en función del costo, a través del análisis costo/eficacia y costo/beneficio. Pichardo por su parte, en la evaluación ex-post centra el interés en el cumplimiento efectivo y eficiente de los objetivos del impacto social, por un lado, y por otro, el análisis de la creación de condiciones de viabilidad para futuras acciones.

La Evaluación de Resultados Finales de SIEMPRO integra los elementos de las otras clasificaciones, ya que su finalidad es evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos del programa en términos de la efectividad, eficacia y eficiencia de la inversión social y saber si el programa modificó las condiciones de vida de la población beneficiaria en relación al problema que originó el programa.

5. Consideraciones Finales

Como se desprende del análisis comparativo, en el enfoque manejado por Aguilar y Ander-Egg y Ballart, privan los criterios del modelo clásico de evaluación por objetivos, ya que los criterios que prevalecen se relacionan con el cumplimiento efectivo de lo programado y la racionalidad en el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos y metas trazados.

A pesar de que Aguilar y Ander-Egg, a lo largo de su trabajo, destacan la importancia

-como punto de partida- de la evaluación como proceso de intervención social, la separación que realizan de los momentos más adecuados para realizar la evaluación (antes, durante y después) llevan a concluir que aún cuando introducen la evaluación de ejecución del programa, la evaluación es concebida como una fase o etapa de la planificación, que se inicia y culmina en la misma etapa en la cual se está realizando, lo que conlleva a una visión parcializada y estática del proceso.

En general, este tipo de evaluación es realizada desde el Estado en las instituciones públicas, con el propósito de evaluar la cobertura de los servicios ofrecidos. Es una concepción de la evaluación que funciona como un control externo, que tiene una función penalizadora y que en la práctica tiene escasa utilización en la toma de decisiones fundamentales para la gestión de los programas.

Como consecuencia de los problemas de aplicación y de utilización de los resultados de las evaluaciones realizadas conforme al paradigma racional-científico clásico por objetivos y en función de la importancia de la dimensión política de los procesos de evaluación, surgen modelos alternativos de evaluación. Lo que configura un paradigma alternativo de evaluación de programas, en el cual podríamos clasificar a Pichardo y a SIEMPRO, ya que introducen, en primer lugar, la participación de los beneficiarios en todo el desarrollo de los programas. Esto conlleva a involucrar a los actores sociales en el proceso y mejorar la calidad de las intervenciones sociales. En segundo lugar, la evaluación desde esta perspectiva, es concebida como un proceso permanente y continuo, que se inicia con la planificación del programa y culmina cuando finaliza. Todo el proceso es realizado internamente por los beneficiarios, los técnicos, los funcionarios y las autoridades políticas res-

ponsables de la planificación y la ejecución de los programas sociales del sector público, lo que implica un nuevo concepto de evaluación cuyos criterios y metodologías replantean su función y la integran de manera efectiva a la vida total del programa.

La propuesta de SIEMPRO –fundamentalmente– está dirigida a promover la eficiencia y la eficacia en la gestión de programas sociales, basada en una cultura orientada a la participación de los beneficiarios, así como también en una la noción eficiente de los servicios públicos. Lo que permite una efectiva rendición de cuentas de las acciones realizadas por el Estado y da como resultado una mayor articulación de la capacidad y la transparencia de la gestión pública. En este sentido, la evaluación se convierte en un instrumento para que la sociedad civil obtenga la información, la capacidad y los medios para controlar las acciones del Estado.

Bibliografía citada

- Aguilar, M.y Ander-egg, E. (1994). **Evaluación de servicios y programas sociales**. Buenos Aires, Argentina. Editorial Lumen.
- Ballart, X. (1992). **¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso**. Madrid, España. Ministerio para las Administraciones Públicas. Serie Administración del Estado.

- González, Lissette (1996). “La política social en Venezuela”. **Curso de Formación Sociopolítica**.35. Caracas, Venezuela. Fundación Centro Gumilla.
- Maingón, Thais (1992). “La política social y el nuevo rol del Estado”. **Espacio abierto**, N° 3. Maracaibo, Venezuela. (pp. 71-107).
- Pichardo, Arlette (1993). **Evaluación del impacto Social. El valor de lo humano ante la crisis y el ajuste**. Buenos Aires, Argentina. Editorial HVMANITAS.
- Sabino, Carlos (1994). **De cómo un Estado rico nos llevó a la pobreza. Hacia una nueva política social**. Caracas, Venezuela. Editorial PANAPO.
- Siempre (1999). **Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados. Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales**. Brasil. UNESCO, Fondo de Cultura Económica.