



La evaluación un instrumento para el cambio social

Evaluation: an instrument for social change

Jaime Peralta Marín jhperaltam@hotmail.com
UNIVERSIDAD DE CUENCA, ECUADOR



1. INTRODUCCIÓN

A partir del mes de Abril de 1998, el Programa ACORDES de la Universidad de Cuenca y un grupo de Organizaciones de Desarrollo, privadas (ONGs) y públicas, interesadas en el aprendizaje de nuevos enfoques y metodologías de evaluación que les permitan resultados eficaces y de calidad en sus acciones sociales, propiciaron una Mesa de Trabajo sobre el tema de la Evaluación Social. Durante más de un año, con mucha regularidad trabajaron conociendo y debatiendo las experiencias que sobre evaluación tenían las diferentes instituciones participantes, así como las metodologías y modalidades que utilizaban en su aplicación.

SE
C
O
O
V
I
E
19
a.
E
E

2. LOS OBJETIVOS PLANTEADOS EN LA MESA EN RESUMEN FUERON:

- 1) Aprender y generar colectivamente nuevos conocimientos sobre Evaluación Social Participativa;
- 2) Establecer estrategias y mecanismos para la Evaluación Participativa, de manera que se convierta en un instrumento integrador de las áreas del desarrollo;
- 3) Sistematizar el aprendizaje obtenido; y
- 4) Aplicar en las diferentes instituciones los conocimientos adquiridos.

Efectivamente en este proceso de aprendizaje, las diferentes instituciones fueron exponiendo al debate sus diferentes prácticas evaluativas, encontrando algunas en las que nunca se realizaba evaluación, otras en las que lo hacían mediante enfoques tradicionales, mientras otras aplicaban nuevos enfoques y estaban desarrollando metodologías y prácticas participativas de evaluación.

Con el objetivo de que los resultados de esta experiencia en la Mesa de Trabajo no se pierdan, intento a través de estas líneas, una breve sistematización de lo que constituyó el debate sobre "La Evaluación Social Participativa", enfocando el tema especialmente en torno a lo que es y debería ser la "Evaluación de Proyectos Sociales", aplicada especialmente en las organizaciones de Desarrollo del sector privado (ONGs).

3. EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

En el mundo de los países dependientes y pobres como el nuestro, la ideología dominante es el neoliberalismo, que se sustenta en el enriquecimiento privado, conseguido muchas veces en base a prácticas ilegítimas y corruptas, a costa de la pobreza y calidad de vida de las mayorías de la población; esto ha dado como resultado una brecha cada vez más insuperable entre una minoría que más posee, y una mayoría para la cual cada vez es más difícil satisfacer sus necesidades básicas. "En los últimos años en América Latina, a la par del crecimiento económico generado desde el modelo Neoliberal, se han acentuado las desigualdades sociales. La sociedad latinoamericana está polarizándose entre la cada vez más estrecha minoría que ostenta el

poder y los recursos y la creciente mayoría pobre... lo más grave es que en América Latina la desigualdad es mucho mayor aún que en los otros dos continentes subdesarrollados, África y Asia, ya que el 10 por ciento más rico de la población latinoamericana se apropia del 67,5 por ciento de la renta, mientras que el 20 por ciento más pobre solo recibe el 3.1 por ciento¹.

Políticamente hablando, las prácticas de la democracia parlamentaria en nuestros países, no permiten la participación real y efectiva de la población en las decisiones económicas, sociales y políticas, limitándose esta al sufragio cada cierto tiempo.

El rol de países de capitalismo dependiente que cumplimos frente al mundo desarrollado y la inequidad de nuestra posición en el mundo globalizado de hoy, no permite a las mayorías pobres de nuestros países, acceder a los avances vertiginosos de la ciencia y la tecnología, negándoles así la posibilidad de su real participación en el ejercicio del poder y permitiendo al contrario los manejos –muchas veces turbios- que las élites hacen del mismo, en función de acumular mayores ganancias. Para el CELADE, "El carácter cambiante de la situación de los mercados mundiales hace necesario un esfuerzo constante por afianzar la competitividad; es obvio que esta no puede basarse en la sobreexplotación de los recursos naturales, ni en la depresión de los salarios, ni en devaluaciones sucesivas, sino más bien en la introducción de mejoras tecnológicas que contribuyan a incrementar la productividad de los factores. Como el cambio tecnológico actual es predominantemente sistémico, su utilización exige la intervención de diversos agentes (empresas, organismos de investigación, universidades, etc.) y que su difusión se extienda en todo el sistema productivo, lo que implica contar con recursos humanos capaces de comprender y aprehender el cambio. Por ende, sin una calidad compatible de recursos humanos no hay cambio tecnológico que pueda ser implantado eficazmente".²

En este contexto mundial, la situación del país es particularmente grave, la gran concentración de la riqueza y el poder en una élite minoritaria, la extensión de la pobreza y la miseria en la mayoría, y la pauperización de la

¹ Negret Rafael. Rev. "Población y desarrollo local sustentable". Art: Programa mínimo para la implementación de políticas gubernamentales orientadas al desarrollo sostenible". Pag. 20. Colección Memorias N° 3. Univ. de Cuenca.

² CELADE, doc. "El Contexto Sociodemográfico Regional en el entorno de la CIPD". Capítulo I de "América Latina y el Caribe: examen y evaluación de la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo".

clase media que pasa a engrosar las filas de los pobres, lo confirma Jef Maerien, para quien "en 1994 el 20% de los más ricos de la población del Ecuador tenían un ingreso 14 veces más alto que el 20% de los más pobres. O en otros términos, mientras el 20% más rico disponía del 53% del ingreso disponible, el 20% de los más pobres se contentaba con el 4%".³

4. LAS ALTERNATIVAS

Eramis Bueno dice que "El desarrollo es el tipo superior de movimiento y cambio de la materia y la conciencia; se trata del paso de un estado cualitativamente identificable a otro nuevo"; luego acota, "El Desarrollo no es cualquier cambio en la estructura del objeto, sino solamente un cambio cualitativo".⁴

Desde esta perspectiva, las sociedades de los países atrasados, dependientes, pobres como el Ecuador, frente a la profunda crisis económica y social en la que se debaten, requieren profundas transformaciones, cambios "cualitativos", políticas sociales y económicas efectivas, que permitan a las mayorías de la población salir de la pobreza y el atraso en el que están sumidas.

Para el paradigma Neoliberal –en vigencia-, las respuestas a estas grandes carencias, son las nuevas políticas económicas y sociales, que a manera de "generosa" dádiva, son focalizadas a los grupos más deprimidos de la población; políticas funcionalizadas a los todopoderosos intereses de quienes han convertido a la magia del mercado en la panacea para el desarrollo, pues mientras entregan los "bonos de la pobreza" a unos pocos de los más míseros, privatizan la educación, la salud, la seguridad social; entregando en unos casos estas responsabilidades sociales a la voracidad del capital y en otros, a instituciones privadas sin fines de lucro (fundaciones, ONG), responsabilidades que antes estaban en manos del Estado, convirtiéndolo a éste en instrumento dócil para acrecentar las ganancias privadas.

³ MAERIEN Jef Impactos de la población en el medio ambiente. Un análisis del modo de ver la relación entre población y desarrollo sustentable; Memorias del VIII Encuentro de Historia y Realidad Económica y Social del Ecuador y América latina. Tomo 3. Pag. 66.

⁴ BUENO Sánchez Erarais. "Población y Desarrollo. Editorial CEDEM. Pag. 12

Ante esto se requiere plantearse alternativas desde una óptica diferente, se necesita transformar la democracia del voto en una democracia participativa, en la que los gestores, ejecutores y evaluadores de las políticas del Estado, sean sus propios beneficiarios, una democracia en la que la participación ciudadana coordine las acciones del Estado con las necesidades sociales, a través de programas no impuestos desde los intereses del todopoderoso mercado globalizado, sino desde los objetivos y necesidades populares, en donde las Políticas sociales y económicas sean integrales y sostenidas sean "el campo de acción pública donde múltiples actores sociales, económicos y políticos plantean sus intereses, dirimen sus conflictos, deciden sobre el uso de los recursos públicos dentro de reglas democráticas y atendiendo a criterios sistémicos y de solidaridad".⁵

Fue dentro de esta línea de pensamiento, que la Mesa de Trabajo sobre Evaluación Social" debatió, y es en esa línea que pretendo recoger algunas ideas sobre él deber ser de la evaluación, aclarando que nuestras referencias se limitarán a las prácticas de evaluación de proyectos, en las organizaciones privadas que se dedican a impulsar el Desarrollo Social.

5. LA EVALUACIÓN EN LA PRÁCTICA TRADICIONAL

Según Sergio Martinic: "En un ámbito amplio la evaluación es el juicio o apreciación que emite una persona o un equipo sobre las actividades y resultados de un proyecto."⁶

Siendo un proyecto social, una acción social que interviene sobre un determinado problema identificado en un grupo social, con el objeto de resolverlo; la evaluación del proyecto, para los enfoques tradicionales será identificada con el control, con la medición del cumplimiento de los objetivos, de las metas, de los resultados esperados en el proyecto. Uno de estos enfoques es el llamado costo-beneficio, que busca establecer si los resultados del proyecto son mayores o no que la inversión que se ha realizado en el mismo; se trata entonces de medir la rentabilidad del proyecto, las ganancias o pérdidas comparativas que este puede dar, a partir de lo que se decidirá si este es exitoso o no, o si debe o no continuar.

⁵ Negret Rafael, op.cit.

⁶ Martinic Sergio. "Evaluación de Proyectos. Conceptos y herramientas para el aprendizaje." COMEXANI-CEJUV. Méjico. Pag. 7.

La evaluación así vista es un proceso que busca medir si el proyecto generará o está generando la máxima efectividad con el mínimo costo; según la Guía para la presentación de Proyectos, "la tarea de evaluar consiste en comparar los beneficios y los costos del proyecto, con miras a determinar si el cociente que expresa la relación entre unos y otros presenta o no ventajas mayores que las que se obtendrían con proyectos distintos, igualmente viables".⁷

En este tipo de evaluaciones lo que interesa es conocer los resultados cuantitativos que puede dar o que ha dado el proyecto; para ello se utilizan indicadores generalmente aceptados y preconcebidos, mediante los cuales se establecen comparaciones con usos alternativos de los recursos, y en base a ellos se decide la viabilidad, la conveniencia o no del proyecto cuando la evaluación es aplicada en la etapa de diseño del mismo, o se decide el éxito de este cuando se realiza la evaluación al finalizarlo.

Estas evaluaciones son con frecuencia encargadas a expertos, personas u organismos ajenas a la institución, se hace así por considerar que de esta forma se garantiza la imparcialidad y objetividad en la evaluación; sus críticos la consideran inconveniente porque generan resistencias y temores en los evaluados, y en muchos de los casos como formas de persecución y represión montadas desde las instancias directivas de la organización.

Otra característica de estas formas de evaluación, es que generalmente se la aplica al inicio del proyecto (ex-ante) o luego de finalizado el mismo (ex-post), lo que implica que el interés está centrado básicamente en el diseño y en el resultado del proyecto, despreocupándose de lo que pueda ocurrir con el mismo durante su proceso de ejecución, no teniendo posibilidades de hacer las necesarias correcciones, si existen errores en el camino del proyecto.

6. ELEMENTOS DE LOS NUEVOS ENFOQUES DE EVALUACIÓN

Las condiciones económicas y sociales en la que se debaten las mayorías de las poblaciones de nuestros países "...no pueden ser enfrentadas con medidas del pasado, ya que ellas no han resuelto el problema. Por el contrario,

⁷ ILPES. "Guía para la presentación de Proyectos". Siglo 21 editores. Pag. 137.

los estados están obligados a modernizar sus propias instituciones y sistemas de trabajo con el fin de encontrar nuevas formas de relación con la sociedad y su población más excluida. Enfrentar la pobreza requiere la cooperación de todos y principalmente de los propios afectados, para que participen activamente en las tareas del crecimiento y de la integración social".⁸

Asumiendo la cita anterior, diríamos que las limitaciones que presentan los modelos tradicionales en la evaluación de proyectos, generalmente no permiten medir la eficacia de los impactos que estos generan sobre la población beneficiaria. En muchas ocasiones el resultado final, muestra indicadores cuantitativos que satisfacen los objetivos planteados, sin embargo los beneficios que recibe la población en términos de calidad, no se corresponden con las expectativas, pues los cambios esperados en ella no se producen.

Frente a esto se plantean y ejercitan hoy nuevas concepciones de evaluación, que no se restringen a mediciones cuantitativas de resultados esperados, sino que partiendo de una clara definición de la misión y visión institucional, consideran la calidad, eficacia y pertinencia de los proyectos.

Para estos enfoques la evaluación no está aislada de la vida del proyecto, es una actividad que debe estar presente en todo el proceso del mismo, tanto en la etapa de diseño, como en la de ejecución, de finalización, como también en la etapa posterior, cuando se pueden apreciar los impactos producidos sobre la población beneficiaria.

La evaluación así concebida, deberá estar presente en la fase del diagnóstico, valorando la realidad que queremos transformar; estará dando seguimiento a las actividades que se cumplen durante el proceso de ejecución del proyecto; así como en su fase de conclusión y finalmente cuando el impacto sobre la realidad intervenida se haya producido. La evaluación así concebida cumple una labor de seguimiento del proyecto, en forma flexible, posibilitando actuar sobre el mismo en cualquier momento de su proceso, de manera que se puedan detectar y corregir a tiempo posibles falencias y errores; la evaluación en esta perspectiva es entonces una actividad permanente.

⁸ Martinic Sergio. "Evaluación de Proyectos. Conceptos y herramientas para el aprendizaje." COMEXANI-CEJUV. Méjico. Pag. 11.

7. LA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA

En una cita anterior Sergio Martiruc decía que "Enfrentar la pobreza requiere la cooperación de todos y principalmente de los propios afectados, para que participen activamente en las tareas del crecimiento y de la integración social".

Un concepto que se destaca en los nuevos enfoques de evaluación es la participación de los grupos sociales beneficiarios del proyecto en todas las etapas de su desarrollo; se considera por tanto de trascendental importancia y necesidad su activo involucramiento en todo el proceso de seguimiento y evaluación del proyecto, se admite que son acciones en las que deben estar no solo los técnicos, los equipos y las instituciones planificadoras y ejecutoras del proyecto, sino quienes serán sus beneficiarios. Se concibe así a la evaluación como un proceso interactivo entre múltiples actores, que intercambian criterios, reflexiones, conocimientos, aprendizajes, todos con el mismo objetivo, lograr un impacto efectivo sobre un problema intervenido; buscando el equilibrio entre las aspiraciones institucionales, las del proyecto y las individuales.

Esta participación requiere por tanto que la población beneficiaria sea poseedora de capacidades y competencias que le permitan intervenir de la mejor manera en el seguimiento y evaluación de los procesos y actividades que se desarrollan a lo largo del proyecto, es decir contar con un acervo de conocimientos sobre la realidad intervenida, sobre las metodologías y técnicas aplicadas, y algo muy importante, disponer de actitudes de aprendizaje y de cambio, capaces de promover la organización social, impulsar el autoestima, ser gestores de su propio destino, para así hacer de la participación, un proceso de aprendizaje, de transformación, de cambios cualitativos, y de revertir estas experiencias en otras intervenciones, retroalimentando y potenciando la participación más allá del propio proyecto en ejecución.

Para esto entonces es necesario que el grupo social involucrado como beneficiario del proyecto, se capacite a través de sus líderes, en el conocimiento e interpretación de la realidad social, económica, política y cultural en la que se contextualiza; en procesos de participación ciudadana, en la elaboración de planes estratégicos de desarrollo, en conocimientos y técnicas de gestión y contraloría social, en los roles de liderazgo comunitario; en procesos de desarrollo organizacional, de manera que tanto la gestión, como la elaboración, ejecución y evaluación de los proyectos, sean producto de sus

propias acciones, es decir que estos sean resultado de la gestión y contraloría social, de sus propios beneficiarios.

Como vemos, estas nuevas metodologías de evaluación permiten la activa participación de las comunidades beneficiarias, no solo interviniendo directamente en la medición de los resultados e impactos del proyecto, o en la toma de decisiones para mejorarlo, sino que fundamentalmente les permite ampliar su misión y visión como líderes sociales, proyectando a sus comunidades o grupos humanos representados, de objetos pasivo de estudio a actores sociales, constructores de su propio destino, para los que no solo es importante lo que hacen los otros actores sociales, sino que cobra significado lo que ellos mismo hacen.

8. LA EVALUACIÓN COMO INSTRUMENTO PARA EL CAMBIO

Sergio Martinic dice que "las nuevas políticas sociales deben ir acompañadas de intervenciones que incorporen en su diseño, criterios de calidad y pertinencia. Así mismo, las evaluaciones deben ser una práctica inherente y permanente a los equipos de trabajo, centradas no solo en la descripción de sus actividades, sino también, en sus resultados e impacto. Es decir en los cambios culturales, sociales y económicos que provocan".⁹

El resultado más importante que se espera de estos procesos evaluativos es entonces el aprendizaje que se obtiene, y como efecto de estos nuevos saberes que se incorporan a la población, los cambios cualitativos que se podrán obtener en los comportamientos sociales, culturales y políticos; aquellos que permitirán, fortalecer su autoestima, su automotivación, su organización, su empoderamiento, el asumir roles de liderazgo, así como un conocimiento más cabal y sistemático de la realidad que se quiere transformar.

Así, mediante recursos humanos capacitados y lo que es más importante, vinculados directamente con los problemas sociales que se quiere resolver, se puede pensar en superar las carencias económicas, culturales, psicológicas y espirituales, que integran el círculo de la pobreza y que al ser superadas, posibilitaran el cambio cualitativo al que se refería antes Eramis Bue-

⁹Martinic Sergio. "Evaluación de Proyectos. Conceptos y herramientas para el aprendizaje." COMEXANI-CEJUV. Méjico. Pag. 14.

no, cuando decía que el Desarrollo es el naso de un estado cualitativamente identificable a otro superior.

9. ALGUNAS CONCLUSIONES

De las reflexiones de los integrantes de la Mesa de Trabajo, hemos tratado en líneas anteriores de sintetizar los contenidos más relevantes del debate sobre lo que es y debe ser la evaluación en las instituciones, especialmente en aquellas que se dedican a impulsar proyectos de desarrollo social; de estas reflexiones podemos sacar algunas conclusiones y recomendaciones:

- La cultura evaluativa en las diferentes instituciones es muy heterogénea, hay algunas -especialmente en el sector público- en la que nunca se da, mientras en otras se siguen aplicando métodos tradicionales, y finalmente unas pocas que están experimentando y aplicando nuevos enfoques participativos.
- Los métodos tradicionales de evaluación son generalmente impuestos en forma coercitiva desde las instancias jerárquicas y de poder en las instituciones, en el afán de control y sanción a quienes no han cumplido con los resultados esperados.
- Los métodos tradicionales, generalmente utilizan solamente indicadores de tipo cuantitativo, sin embargo, esto no quiere decir que estos no sean necesarios, pero no son suficientes, ya que no miden la calidad de los impactos que producen los proyectos.
- Así mismo estos métodos generalmente son aplicados en los momentos de la formulación del proyecto, o al final del mismo, dando poca importancia al proceso, por lo que no permiten hacer modificaciones, detectar y corregir errores que pueden darse durante su ejecución.
- Los nuevos enfoques de evaluación, se caracterizan fundamentalmente por incorporar como activos actores en todas las fases del proyecto, a los representantes líderes de los beneficiarios del mismo, en un proceso de interacción con los técnicos y dirigentes de las instituciones.
- Esta participación posibilita el aprendizaje sistemático de un conjunto de conocimientos sobre la realidad social, económica, cultural del país

y su comunidad o grupo social, así como el manejo de técnicas gerenciales, de gestión y de contraloría social; pero lo más importantes es que estos saberes les posibilitan cambios actitudinales que se reflejan en un crecimiento de la autoestima, de la organización y su empoderamiento, para asumir roles de liderazgo, e impulsar procesos de cambio social.

Es necesario que la Mesa de Trabajo que fue suspendida, sea recreada a través de nuevos espacios de reflexión, de manera que mediante un proceso sistemático, compartido por todas las instituciones interesadas, se pueda arribar a obtener como resultado, modelos de evaluación social participativo, que puedan ser flexiblemente aplicados en las instituciones de desarrollo, especialmente en aquellos proyectos sociales alternativos a las políticas sociales de "caridad", que utiliza el Estado y sus representantes, para así adormecer a la población y disponer entonces libremente de los recursos naturales y humanos del país, y acrecentar más sus ganancias y poder, frente a la miseria de las mayorías desposeídas.