



3)

SEMINARIO SOBRE PROGRAMACION SOCIAL PARA
EL DESARROLLO Y LA FORMACION INTEGRAL DE
LA INFANCIA Y LA JUVENTUD
Organizado conjuntamente con UNICEF - Oficina
Regional para las Américas
Santiago de Chile, 18 al 29 de octubre de 1971

EVALUACION DE PROGRAMAS ZONALES
DEL TIPO INTEGRADO
Lawrence B. Moore *

* El autor es Asesor Técnico Especial de las Naciones Unidas en Nueva York, pero las ideas expresadas en este documento no necesariamente reflejan el punto de vista de la organización internacional, ni tiene carácter de publicación oficial.

EVALUACION DE PROGRAMAS ZONALES DEL TIPO INTEGRADO

1. Introducción

Pese a que las evaluaciones pueden variar entre una simple inspección y una compleja investigación científica que incluye la recopilación de datos estadísticos, la utilización creciente de las evaluaciones ha llevado a una mayor preocupación por las técnicas que se emplean, sus relaciones con la aplicación de las teorías de cambio social, y la necesidad de establecer criterios o indicadores que sirvan como normas de medición. Sobre la base de la experiencia acumulada, ahora es posible colocar en un marco conceptual más amplio los principios de administración, planificación y estadísticas que sirven para realizar evaluaciones. Esto permitirá que los especialistas, los planificadores y los que trazan las políticas concuerden sobre los objetivos de la evaluación y vean con más claridad la naturaleza de los problemas que se plantean para alcanzarlos.

Casi está de más decir que la evaluación debe considerarse como una actividad técnica relacionada estrechamente con la planificación y dependiente de ella. El proceso de evaluación es una fase de la secuencia de la planificación. Pese a que a veces se ha usado este término para referirse a la realización de estimaciones de costo/beneficio antes de poner en marcha un proyecto, la acepción más generalizada de la evaluación es la medición de los resultados en el marco de un programa o proyecto que ha estado en marcha por algún tiempo. Por lo tanto, la evaluación puede hacerse en el curso de una acción o al término de una fase de ella. Cabe presumir que la evaluación debe formar parte de la función de control de este proceso en marcha.

/Puesto que

Puesto que los principios y métodos para evaluar distintas situaciones de planificación y acción son variables, no existe un modelo o diseño único para todos los programas de desarrollo por zonas. Los procedimientos y objetivos de la evaluación deberán adecuarse a cada caso; sin embargo, dichos programas pueden considerarse pertenecientes a una categoría con atributos comunes, lo que permitiría emplear un amplio marco de referencia para la evaluación en términos de objetivos, criterios, métodos y principios. Como cada uno de estos aspectos de la evaluación exigirá la aplicación de conocimientos especializados, cabe considerar la formulación de un enfoque general que pueda usarse como marco de referencia con el fin de preparar el terreno para evaluar cualquier programa o proyecto de este tipo.

2. El alcance de la evaluación

El grupo de programas por zonas forma parte de una categoría más amplia que ha estado evolucionando en los dos últimos decenios en estrecha relación con la ideología del desarrollo. Esta categoría más amplia puede designarse genéricamente como el conjunto de "programas de desarrollo local integral".

Los programas de este tipo tienen formas y funciones similares. Sobre la base de sus atributos comunes pueden formularse conceptos y métodos universales de evaluación. Antes de describir esos métodos y criterios, es preciso considerar la naturaleza y el alcance del desarrollo local integral como categoría de programas.

El término mismo incorpora tres de los atributos esenciales que delimitan estos programas y sus propósitos fundamentales. Cada uno de estos tres aspectos - localidad, integridad y orientación deliberada de los procesos de desarrollo - puede examinarse separadamente.

Los programas de este tipo se caracterizan por actividades técnicas que se concretan en torno a grupos residenciales básicos como las unidades vecinales, las aldeas o las asociaciones locales (cooperativas, ligas, sindicatos). Convendrá indicar aquí que la utilidad empírica del enfoque local o comunitario para organizar la acción social se halla en: i) la

/organización y

organización y educación de los grupos sociales locales; ii) la movilización de la iniciativa y el esfuerzo propio en las localidades; iii) el uso de líderes locales como elementos de comunicación, planificación y decisión; y iv) la creación o adaptación de diversos tipos de instituciones locales. Este elemento común constituido por los grupos residenciales como participantes en la promoción del desarrollo se basa en la selección de algunos tipos modulares o uniformes de grupos al cual el organismo ajusta su programa.

Puesto que los intereses de los grupos locales se entretajan en un todo, que reúne a todos los aspectos de la vida, la participación en el programa de personas con diversas aspiraciones y exigencias de lugar a una tendencia natural hacia la realización de actividades interdisciplinarias e intersectoriales en el plano local. Puesto que esta clase de programas se orientan para servir a los pobres y marginados, esto da lugar a muchas demandas para servicios, infraestructuras, beneficios económicos y una mayor justicia social.

Por las razones indicadas, el contenido sustantivo de los programas que exigen una participación popular en el plano local, tiende, naturalmente, a ampliarse. Los programas tienden a hacerse integrales o globales dentro de sus ámbitos sectoriales.

Muchos gobiernos han reconocido la validez de este carácter integral de la actividad mediante la creación de programas polivalentes, en los que se incorpora una gran diversidad de actividades técnicas sectoriales. De este modo, los programas que comienzan por ser de desarrollo rural o comunal o de reforma agraria, se amplían a consecuencia de la aplicación del principio de la integralidad hasta abarcar la concesión de créditos, la comercialización, las cooperativas y el establecimiento de sistemas de riego y de carreteras, además de incluir actividades de desarrollo social, como por ejemplo el mejoramiento de la enseñanza básica y de adultos, salud y sanidad, vivienda, equipamiento comunitario, organización de la comunidad, creación de instituciones, formación de dirigentes, enseñanza para el hogar,

/y fomento

y fomento de actividades juveniles. Con independencia del nombre que se les de, todos esos programas son análogos en cuanto a su concepto y polivalencia sustantiva.

Todo programa constituye un compromiso de actuar para determinados propósitos de desarrollo. Por lo tanto, la formulación de un programa involucra la selección de las modalidades o constelaciones de metas que deberán tener preferencia en la actuación societal. La exposición generalizada de estos propósitos integrales de desarrollo en la esfera local al parecer debería incluir i) un incremento de producción a través de insumos de capital, el uso de la tecnología y el mejoramiento de los recursos humanos, con el fin de sustentar ii) un incremento del ingreso por habitante y la consiguiente elevación de los niveles de vida en términos de necesidades reales y adquiridas, con iii) un mejoramiento en la distribución del ingresos a través de iv) la creciente diferenciación de ocupaciones y de otras funciones sociales, incluidas las de comunicación de ideas y toma de decisiones, y por lo tanto, v) un mejoramiento de las expectativas de vida y de las oportunidades de realización propia y de participación de todos los miembros de la sociedad.

La declaración de propósitos de los planes nacionales puede ser más ambiciosa y abarcar a más actores societales, pero los mismos tipos de metas existen en escala más pequeña, y en el nivel local también se necesitará una compleja coordinación de actividades entre los grupos, comunidades, instituciones y organizaciones. La programación sistemática de algún tipo es virtualmente un requisito previo para la evaluación de proyectos de desarrollo local. El programa o presupuesto establece los objetivos que servirán de criterios para medir los resultados. Cuando los propósitos de una actividad no están bien definidos, es poco probable que ésta sea eficaz.

3. Los métodos de evaluación

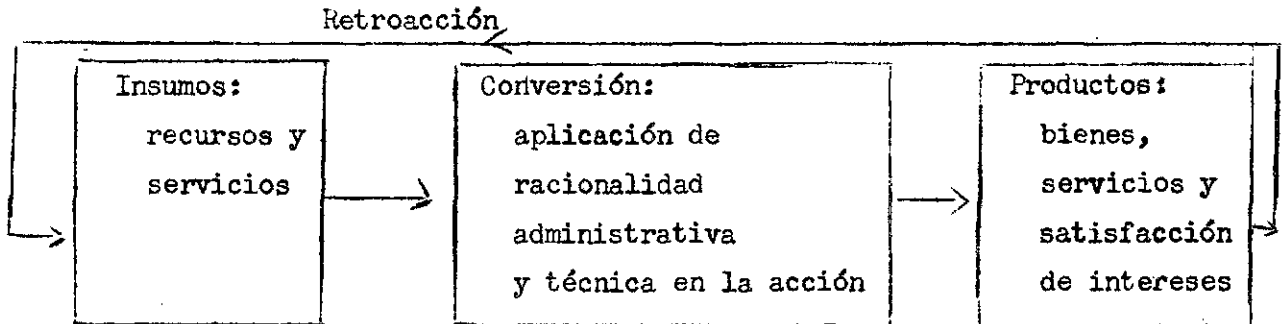
Aumentar el rendimiento de operaciones es la función básica de la evaluación. Para que tenga eficacia, esta función de control debe incluir procedimientos de medición analíticos y sistemáticos para examinar los muchos aspectos significativos que tienen que ver con el rendimiento.

La metodología más adecuada para esta tarea es aquella en la que los diferentes elementos que actúan conjuntamente en la ejecución de un programa o proyecto se consideran como un sistema. Un sistema de acción de esta índole no es estático, de modo que no todos sus procesos se pueden predecir o controlar con precisión. Las actividades programadas deben alcanzar sólo hasta los límites o "linderos" de este sistema, entendidas en forma de dimensiones territoriales, sustantivas, operacionales y participativas. En gran parte, la identificación del sistema se logra por análisis de sus alcances y naturaleza.

El rendimiento del sistema puede analizarse midiendo los flujos de insumos y productos. Esto es lo que hace el análisis de sistemas, que permite a los evaluadores desglosar el programa en sus elementos constitutivos. Los insumos en sistemas de desarrollo comunitario pueden examinarse en función de i) las adquisiciones de recursos para lograr la viabilidad y producción del sistema, ii) las inversiones que se hacen para mantener y ampliar la capacidad instalada del sistema, iii) la eficiencia en el uso de los insumos. El producto puede evaluarse como i) logro de las metas de producción en la forma de bienes y servicios, y por lo tanto ii) satisfacción de los intereses que son a la vez internos y externos al funcionamiento del sistema de acción. Pero también será preciso tomar en cuenta la forma en que los insumos se convierten en producto, ya que este proceso determinará la eficacia del sistema. Cabe añadir entonces que en el rendimiento influirá también la aplicación de la racionalidad administrativa y técnica en el proceso operativo. Esta relación insumo-conversión-producto puede ilustrarse así:

/MODELO DE

MODELO DE SISTEMA INSUMO-PRODUCTO



a. Medición de los insumos

Los insumos son de muchas clases - servicios de personal, fondos, materiales, equipo, edificios, tierras - y todos se definen como los elementos utilizados por una organización para producir bienes y servicios. Puesto que hemos mencionado la inversión para acumular activos con los cuales mantener o ampliar la viabilidad del sistema, cabe destacar que los activos o el capital sólo se convierten en insumos cuando se usan en la producción de un bien o servicio. Así, los insumos constituyen la corriente de bienes y servicios que se incorpora al proceso de producción, y los costos representan diversas maneras de expresar estos insumos. Si los costos se relacionan con el producto, se pueden establecer diversos tipos de relaciones para indicar la "eficiencia". Puesto que tanto los insumos como los productos forman muchas combinaciones diferentes, existen muchos criterios o estándares de eficiencia.

En la mayoría de los casos, el común denominador para medir estas relaciones será monetario. No hay necesidad de entrar aquí en detalles, pues basta señalar que las relaciones entre costo y eficiencia pueden establecerse para casi todo tipo de unidad de insumo y producto, ya sea para bienes o para los servicios producidos.

Sin embargo, el insumo de conocimientos técnicos en los servicios de personal es un caso especial, porque este elemento no se puede medir adecuadamente en términos monetarios. Son los especialistas en la materia

/los que

los que pueden apreciar la disponibilidad, producción y utilización de los recursos humanos técnicos. Esta estimación significa necesariamente una relación entre los insumos de conocimiento y el producto no solamente en su calidad de bien o servicio, sino también como efecto observable en el cambio social, y en la satisfacción de intereses de distintos grupos o clientelas. La evaluación de esos insumos, por lo tanto, no puede hacerse sin referencia a la contribución de las actividades técnicas encaminada a acelerar y estimular el desarrollo. Este punto se examinará en relación con los procesos y productos.

b. Criterios para evaluar el proceso de conversión

Todas las partes del sistema de acción son interdependientes; por lo tanto, es preciso mostrar la relación entre la aplicación de los métodos - descrita aquí como racionalidad - para hacer uso óptimo de los insumos y para convertir éstos en productos óptimos de acuerdo con propósitos establecidos en un programa.

En esta materia se distinguen dos aspectos generales de la conversión: aplicación de métodos administrativos y aplicación de especializaciones técnicas en calidad de conocimiento aplicado en las distintas actividades sectoriales.

La proporción de personal administrativo frente a la de personal operativo es un indicador burdo pero útil de la eficiencia de la organización operativa. Expresión diferente del mismo criterio es la relación entre los gastos generales y los gastos productivos, o bien la división de gastos totales en gastos de inversión y gastos de operación. Estas relaciones constituyen simples intentos de establecer un criterio para medir los insumos en relación con el producto.

Los criterios para evaluar la aplicación de la racionalidad técnica también están relacionados con los insumos de conocimiento en calidad de servicios personales. Las organizaciones adquieren conocimiento científico o técnico ya sea empleando personal preparado previamente, ya sea formando técnicos en el trabajo. Generalmente se necesita combinar ambos métodos

/para que

para que la organización pueda avanzar a parejas con el cambio técnico de las distintas actividades sectoriales. Sin embargo, tener acceso al conocimiento no siempre significa que éste ha de aplicarse; de modo que en la evaluación habrá que determinar el grado de utilización de las especializaciones técnicas.

La estimación de los procedimientos técnicos pueden hacerla mejor los profesionales de cada especialidad. Así, la evaluación tiende a convertirse en una actividad interdisciplinaria, de modo que los criterios empleados en cada tipo de actividad deben estar vinculados al conjunto de conocimientos técnicos pertinentes.

c. Medición del producto

La evaluación puede iniciarse por uno u otro extremo de la relación insumo-producto. Aunque lo habitual es partir del producto y retroceder hasta los insumos, aquí se ha elegido el procedimiento inverso porque la relación entre los insumos y las metas y objetivos ayudan a comprender la medición del producto.

La mayoría de los teóricos centran su atención en los métodos de investigación, porque suponen que las metas de la acción están definidas con mayor o menor claridad. Para ellos, el problema principal estriba en organizar la investigación evaluadora como método para medir el cambio social. Como se indicó antes, este cambio constituye el proceso de desarrollo. Sin embargo, cuando se utiliza el análisis de sistemas los evaluadores intentan ante todo identificar los propósitos del programa. Sólo después de determinar los fines de los diversos grupos de intereses en su calidad de subsistemas internos o de sistemas externos parcialmente duplicados, será posible pasar a la medición del cambio como medio de determinar los resultados del sistema total.

Es posible que los organismos traten de incluir en los objetivos o metas de los programas las necesidades sentidas de los grupos locales. En su amplia gama de actividades sectoriales técnicas, los organismos tratarán también de satisfacer las "necesidades reales" de sus clientelas,

/como las

como las entienden los profesionales. Estas unidades técnicas también hacen demandas al sistema que no siempre guardan coherencia con los deseos de los grupos locales o de la dirección central de la organización. En un nivel más alto, los objetivos locales y técnicos del programa pueden subordinarse a objetivos estratégicos impuestos por otros organismos que están en condiciones de participar en la toma de decisiones y en la asignación de los recursos. Asimismo, los propósitos globales de los planes regionales y nacionales tal vez obliguen a ajustar o modificar los fines del programa, y por lo tanto, las metas de la acción. Las exigencias globales que hacen al programa algunos sistemas externos pueden entrar en conflicto directo con los objetivos técnicos, que a su vez pueden no coincidir con las aspiraciones y valores de los grupos locales a los que está dirigido el programa. Los evaluadores pueden contribuir significativamente a mejorar el rendimiento del sistema de acción si pueden señalar la forma en que los distintos objetivos se contraponen o paralizan toda actividad operativa.

En conformidad con los principios de la planificación, los objetivos operacionales establecidos en los programas deberían vincular los fines de largo plazo del sistema de acción con los procesos nacionales o regionales de desarrollo. Estos objetivos generales de los programas deberían desglosarse en subprogramas o actividades técnicas. Cada una de estas actividades debería hacer una contribución propia al proceso de desarrollo, y la contribución que se espera de cada una de ellas debería formularse como objetivo o meta del programa.

4. El problema de la medición del cambio social

Dentro de las dimensiones del sistema que se indicaron arriba, será posible evaluar uno o varios aspectos de los resultados. Los cambios que habrán de medirse pueden dividirse burdamente en tres clases.

/La primera

La primera clase de cambios es la de los cambios agregativos, constituidos por estratificación y movilidad social. La segunda clase incluye los cambios en distribución, relacionados al consumo, esparcimiento, salud y educación en forma de suministro de bienes o servicios. La tercera clase la forman los cambios estructurales, como los de producción económica, de empleo, de tecnología y de instituciones.

Los cambios agregativos y distributivos pueden medirse con varios instrumentos estadísticos basados en la operación de cotejo. Los elementos de este método se pueden ilustrar de la siguiente manera:

Período I

Observación del grupo de control A

Observación del grupo de evaluación B antes de la actividad

Período II

Observación del grupo de control A

Observación del grupo de evaluación B después de la actividad

Cambio: la diferencia observada en el grupo B entre el período I y el período II.

Este modelo está enormemente simplificado y sólo se usa con fines ilustrativos. Los cambios sociales no sólo son complejos, sino también difíciles de medir, e incluso el propio término "cambio" debe ser definido. Como ya se ha indicado, la deficiencia más común en las evaluaciones de programas es la falta de estudios básicos, que aquí se traducirían en la observación, antes de iniciar la actividad, de los grupos que se verán afectados por ella. Cuando estas mediciones no se efectúan al comienzo, los evaluadores se ven obligados a reconstruir posteriormente la situación que suponen existía en el período I; este procedimiento no sólo es caro y demoroso, sino que está lleno de peligros estadísticos y de interpretación.

Los elementos de "crecimiento" del desarrollo generalmente se pueden asociar a factores o tipos de actividades del programa, que pueden medirse separadamente. Para manipular diferentes tipos de datos acerca de distintas actividades técnicas relacionadas con el cambio habrá que emplear un conjunto de herramientas estadísticas. En los programas polivalentes, estos análisis pueden requerir la medición de variables dependientes además de los interdependientes.

Para su aplicación práctica, los métodos estadísticos generalmente se simplifican. Esto puede hacerse de varias maneras: i) las clases de objetivos dentro de la matriz total de actividades pueden agruparse para uniformar métodos en la recolección y computación de datos; ii) el número de mediciones de cada clase de objetivos puede reducirse al mínimo tomando varios "atajos" estadísticos; y iii) pueden elegirse los instrumentos más simples posibles, para que también pueda emplearlos el personal técnico, y no solamente los estadísticos profesionales. La mayoría de las evaluaciones tendrán por fin encontrar algunos pocos indicadores o índices cuidadosamente definidos y fáciles de medir que puedan obtenerse regularmente con rapidez y facilidad y a bajo costo.

Lo ideal sería que la medición de los cambios cumulativos fuese una función continua de información incorporada al sistema operativo y basada en los principios estadísticos. Algunos de los sistemas más corrientes que emplean los técnicos con este objeto son el muestreo, los índices simples, los índices compuestos, las correlaciones múltiples y la escalación.

La tercera clase de cambios en términos de desarrollo está formada por los cambios estructurales. Las mediciones de estos cambios deben determinar las relaciones cambiantes entre las partes del sistema socio-económico, y los efectos de estas interrelaciones en el logro de las metas. El problema de evaluar el cambio estructural tiene así dos aspectos: uno se refiere al análisis estructural, y el otro a la manera de modificar las estructuras existentes en el sentido deseado, manejando ciertos elementos básicos que se identificaron en el análisis.

Los teóricos están en desacuerdo acerca de la forma en que debe hacerse el análisis estructural para dar respuesta a dos tipos de preguntas. Algunos opinan que las estructuras sociales, miradas como sistemas dinámicos, se pueden simular construyendo modelos matemáticos de ellas. Por este método, las variables principales se pueden identificar provisionalmente, expresar como ecuaciones relacionadas entre sí o "cerradas" en relaciones sintácticas y verificar frente a la realidad insertando datos. Se supone que a través de sucesivos ensayos, el "modelo" probablemente podrá refinarse para su uso en la preparación de planes para cambiar la estructura para su uso en la preparación de planes para cambiar la estructura en su conjunto.

/Otros opinan

Otros opinan que la construcción del modelo es imposible desde el punto de vista lógico, ya que los fenómenos sociales no se pueden reducir a términos cuantitativos para usarlos en ecuaciones matemáticas, y también porque al construir el modelo no se pueden prever los problemas prácticos de la ejecución. Estos teóricos proponen métodos de análisis estructural que son "no racionales", como el incrementalismo basado en la observación empírica de aproximaciones sucesivas, o el vistazo global considerado como conjunción simultánea de conocimientos, interpretación y toma de decisiones. La diferencia entre los dos enfoques obedece así a la preferencia por el racionalismo o por el funcionalismo. Actualmente, la planificación del desarrollo y las actividades de desarrollo reúnen elementos de ambos.

Normalmente, por lo tanto, los evaluadores miden los cambios estructurales en relación con los objetivos establecidos previamente en planes regionales o nacionales. Los programas de desarrollo local integral tienen dimensiones limitadas, de modo que las evaluaciones generalmente se reducen al examen de los resultados de la organización, y con menos frecuencia se aventuran en la esfera más ardua de apreciar la planificación global o la elaboración de políticas en relación con los cambios estructurales. Es posible que algunas evaluaciones de programas de desarrollo local integral necesiten métodos de análisis estructural (como sucedió en la evaluación de la reforma agraria de Venezuela), pero cabe preguntarse al respecto si en este caso los investigadores están trabajando en una evaluación o en un nuevo diagnóstico como parte de una fase de replanificación. A menudo este tipo de evaluaciones se sumergen hasta tal punto en los arduos problemas del análisis estructural, que conceden escasa o ninguna atención a los rendimientos del sistema de acción en su conjunto. Además, la evaluación de estructuras enfoca el programa como formulación de objetivos sin darse cuenta de la importancia del programa en su dimensión operativa.

Por esta razón se propone aquí que tanto los cambios distributivos y acumulativos como los estructurales se midan con referencia a los alcances del sistema de acción: de esta manera, el proceso de evaluación se convierte en una función de control de las dimensiones del programa, además de medir el rendimiento del sistema de ejecución.