

## **EL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN: herramientas indispensables de la gerencia social**

*Karen Marie Mokate  
Agosto de 2000*

- **Introducción**
- **¿Qué es la evaluación?**
- **El monitoreo y la evaluación**
- **Algunos mitos de la evaluación de programas y proyectos sociales**
- **Tres dimensiones de los procesos evaluativos**
- **Ocho pasos para el diseño y puesta en marcha de un proceso evaluativo**
- **Conclusiones**

### **Introducción**

Hacemos evaluaciones todos los días. Evaluamos cada vez que emitimos un juicio sobre la calidad o mérito de alguna cosa. Cuando pronunciamos nuestra opinión sobre la calidad de una obra, el sabor de un plato, la bondad de una película, la relevancia de una clase o la sensatez (o insensatez) de las decisiones del Presidente, estamos evaluando. Cuando revisamos los trabajos de nuestros colegas y las propuestas para la asignación del presupuesto municipal, los evaluamos a la luz de algunos estándares o expectativas.

Asimismo, somos sometidos a evaluación con mucha frecuencia. Nuestros amigos, familiares, supervisores y colegas tienen múltiples oportunidades para juzgar los méritos de lo que decimos o hacemos. Si no evaluaríamos ni nos sometiéramos a ser evaluados, cambiarían nuestras interacciones con otras personas y con los eventos de vida. No nos desarrollaríamos ni aprenderíamos de nuestros logros ni de nuestros errores.

A pesar de la presencia continua de los procesos evaluativos en nuestra vida cotidiana, nos cuesta algún trabajo definir formalmente la “evaluación”. Y, a pesar de evaluar y de ser evaluados diariamente, en la esfera de nuestras gestiones públicas, la evaluación es frecuentemente percibida como una intervención no bienvenida. La evaluación formal y rigurosa es frecuentemente interpretada como un ejercicio externo a los procesos que busca afectar y mejorar. A veces se percibe como una auditoría o control impuesto desde afuera de un proceso gerencial, no bienvenida ni valiosa para el equipo gestor.

En esta sesión detallaremos los procesos evaluativos formales y su papel como instrumentos valiosos e

indispensables de la gerencia social. La sesión se basa en la idea que un compromiso verdadero con un nuevo paradigma de gerencia social flexible, comprometida con el cambio social, participativa y responsable requiere de un paradigma nuevo de evaluación, de tal forma que esté siempre alimentando las acciones y las decisiones con información relevante y oportuna. En la sesión, vamos a iniciar con unas definiciones de lo que entendemos por *evaluación*. Trataremos de proponer y eliminar un conjunto de mitos relacionados con la evaluación aplicada a las iniciativas sociales. Luego, exploraremos las dimensiones de un proceso evaluativo y los pasos que facilitarían el diseño y puesta en marcha de dicho proceso para las iniciativas sociales.

## ¿Qué es la evaluación?

La Real Academia de la Lengua (1992) indica que “evaluación” consiste en “la acción y efecto de señalar el valor de una cosa” y que “evaluar” significa “estimar, apreciar, calcular el valor de una cosa”. De hecho, la palabra “evaluar” viene del Latín *valere*. María Moliner, en su Diccionario de Uso del Español 1990, señala que “evaluar” consiste en “atribuir cierto valor a una cosa”. Otros diccionarios — tanto del castellano como del inglés — coinciden en asociar la evaluación con su etimología y asociarla con la asignación de *valor*.

Por tanto, podríamos entender que la evaluación consiste en un proceso para determinar el mérito o valor de algo y, por tanto, involucra alguna identificación de estándares relevantes y el análisis de lo que se evalúa con base en estos estándares. Nuestras evaluaciones informales y cotidianas dependen de un conjunto de expectativas internalizadas o estándares implícitos. La evaluación aplicada a la gerencia de acciones públicas requiere de la especificación y concertación de expectativas y/o estándares y su aplicación al juicio de las iniciativas.

Como tal, podríamos distinguir dos partes del proceso evaluativo: una parte técnica, que genera de manera sistemática la información que podrá informar y educar los diálogos y las decisiones; y una parte valorativa, que pondera las informaciones generadas con el fin de hacer unas conclusiones con respecto al valor. Donde bien la parte técnica se puede hacer de manera objetiva, la dimensión que conduce a conclusiones o decisiones necesariamente incorporan juicios valorativos no “objetivos”.

Los procesos evaluativos se benefician de una separación explícita de estas dos dimensiones . De esa manera, se canalizan esfuerzos a la exploración y documentación de características relevantes de la iniciativa que se evalúa con el fin de generar información que luego puede difundirse a los que participan en los procesos gerenciales y decisorios. En esa esfera decisoria, la información educa los diálogos y permite un juicio valorativo más informado con respecto a la iniciativa.

Visto así, algunos pueden quedarse insatisfechos con los procesos evaluativos que proponemos en este texto. Esto, porque no producen un resultado de una única interpretación o una decisión fácil y “limpia”. Los procesos generan información que tiene que ser validada, interpretada y profundizada, con el fin de poderla utilizar. La evaluación no propone necesariamente distinguir tajantemente “lo bueno” del “malo”; o “lo exitoso” del “no exitoso”. Como proceso, se podría aprovechar mucho más si se conceptualizara como un

proceso que apoya el aprendizaje continuo y que informa y educa la gestión y las decisiones.

## **El monitoreo y la evaluación**

En la práctica del análisis de políticas, programas y proyectos, se ha distinguido el monitoreo, o la ‘evaluación de procesos’, de la “evaluación de resultados”. El monitoreo hace un seguimiento de las acciones de la iniciativa que se evalúa y los productos de dichas acciones. El BID (1997) señala que el monitoreo “busca comprobar la efectividad y eficiencia del proceso de ejecución, mediante la identificación de los aspectos limitantes y/o ventajosos...”. El propósito del monitoreo consiste en detectar de manera oportuna las fortalezas y deficiencias de los procesos de ejecución, con tal hacer ajustes para una óptima gestión de las iniciativas, “para optimizar los resultados esperados y responder a las expectativas de la ciudadanía”. (OECD, 1991). En el monitoreo, el punto de referencia es el *plan de trabajo* o *plan de acción* para el programa y se analiza la ejecución del programa con respecto a dicho plan. El monitoreo hace un *acompañamiento*<sup>1</sup> de la ejecución de actividades, la entrega de productos y el uso de recursos. Este acompañamiento permite juzgar con transparencia la ejecución del programa, manteniendo el supuesto que el plan de acción pre-programado siga siendo el camino indicado para lograr los objetivos del programa.

Así definida, **el monitoreo** se dirige a las preguntas siguientes:

- i) ¿en qué medida cumple la iniciativa las actividades especificadas en su programación?
- ii) ¿qué coincidencia se presenta entre la cantidad y calidad de los servicios o actividades esperados y los que se están generando?
- iii) ¿en qué medida está la iniciativa llegando a los beneficiarios apropiados?
- iv) ¿los recursos del programa se utilizan de manera apropiada? y
- v) ¿cuáles son las satisfacciones y las insatisfacciones de diversos involucrados con respecto al desenlace de la iniciativa?

**La evaluación de resultados, o lo que más comúnmente se denomina sencillamente “evaluación”,** ha sido definida por la UNICEF (1991) como un “proceso que procura determinar periódicamente y de manera sistemática y objetiva, la relevancia, eficacia, eficiencia e impacto de un proyecto o programa, a la luz de sus objetivos.” Así, la evaluación se extiende más allá que el monitoreo porque reconoce que el plan de acción constituye una *hipótesis* con respecto al camino que nos puede conducir al logro de los objetivos. De hecho, la evaluación consiste en una prueba de esa hipótesis – una verificación de que dicho camino efectivamente esté conduciendo a las mejoras en las condiciones de vida que se buscaban promover.

Sería, sin embargo, simplista afirmar que la evaluación consiste en una mera verificación del cumplimiento de los objetivos. La evaluación verifica el cumplimiento de objetivos, a la luz de unos estándares esperados.

---

<sup>1</sup> Esta palabra –la traducción al portugués brasileño de “monitoreo”- parece reflejar muy bien el espíritu de la actividad.

Además, explora y analiza impactos y efectos no esperados, tanto positivos como negativos. Adicionalmente propone aportar al equipo gestor información que puede guiar sus esfuerzos por generar un impacto sobre las condiciones de vida. Por tanto, la evaluación no es sola verificadora; también busca ser descriptiva, diagnóstica y explicativa. De esta manera, se puede convertir en aliado del equipo gestor, cuyo papel consiste en asegurar que la iniciativa que gesta efectivamente genera valor para la sociedad.

La evaluación, entonces, propone responder las siguientes preguntas, entre otras:

- i) ¿en qué medida cumple la iniciativa los objetivos que justificaba su existencia?. ¿En qué medida cumple dichos objetivos con la calidad esperada, en los tiempos y lugares esperados?
- ii) ¿cumple los objetivos de manera eficiente?, ¿equitativa?, ¿sostenible?
- iii) ¿qué efectos (positivos y/o negativos) se generan, diferentes a los que se reflejan en los objetivos?
- iv) ¿hay determinadas circunstancias o características entre las poblaciones objetivo que facilitan (o dificultan) el logro de los objetivos?
- v) ¿cuáles características de la gestión facilitan (o dificultan) el logro de los objetivos?

Los procesos de monitoreo y de evaluación son complementarios entre sí, ya que el monitoreo permite describir y calificar el cumplimiento del plan de trabajo y la evaluación permite ver si dicho cumplimiento, a su vez, ha conducido al logro de efectos e impactos que dan una razón de ser a la iniciativa. En la medida en que la evaluación revela un logro de mejoras en las condiciones de vida de la población objetivo, el monitoreo genera valiosa información para analizar las relaciones causales entre las actividades de la iniciativa que se evalúa y dicho cumplimiento (o falta de logro).

El monitoreo es un elemento necesario del quehacer diario de la gerencia de organizaciones sociales enfocadas en la generación de resultados (Freeman y Soloman, 1981). No obstante, el monitoreo sin la evaluación o — lo que es lo mismo, la evaluación de procesos sin la evaluación de objetivos — sólo nos permitiría juzgar la ejecución de una iniciativa, sin poder concluir nada con respecto a la bondad de la iniciativa y la sensatez de continuarla o suspenderla. Asimismo, la evaluación de resultados resulta inviable sin el monitoreo. La evaluación requiere de buena información generada por el monitoreo, pues para juzgar la eficacia y eficiencia de unas determinadas acciones en el logro de mejoras en las condiciones de vida, va a ser indispensable conocer los aspectos cuantitativos y cualitativos de la ejecución de dichas actividades.

En adelante, este trabajo se va a referir al *proceso integrado de monitoreo y evaluación*, como un proceso continuo que mide y analiza el cumplimiento en un seguimiento sistemático de acciones, del logro de resultados y de las relaciones entre los dos. El proceso integrado hace un seguimiento de la iniciativa, con el fin de asegurar que esté generando valor para la sociedad.

### ***El tiempo de la evaluación***

El monitoreo y la evaluación son instrumentos que acompañan y forman parte integral de los procesos de formación y gerencia de políticas y programas. Por tanto, la evaluación inicia desde el momento que se define el problema que se busca enfrentar o la necesidad que se propone atender; forma parte de procesos

decisivos y diálogos en las etapas de formulación de políticas, programas y estrategias; acompaña el proceso gerencial, alimentándolo oportunamente sobre los logros, avances y limitaciones y puede también aplicarse de manera retrospectiva. De esta manera, se puede hablar de evaluación **ex-ante**, de evaluación **sobre la marcha** y de evaluación **ex-post**. Los diversos momentos de la evaluación no son exclusivos; cada momento de la evaluación puede ser valioso, pues arroja información relevante en la fase correspondiente de los procesos decisivos y gerenciales.

El monitoreo, por tratarse de un seguimiento de actividades, corresponde a las etapas de ejecución de actividades.

Un viejo dicho “El monitoreo se hace durante la ejecución; la evaluación se hace después de terminar” corresponde a una visión ya agotada y limitada a proyectos de inversión de corta duración. La idea no aplica a proyectos y programas sociales que tienden a ser iniciativas de mayor envergadura o mayor plazo, programas de vida larga o iniciativas continuas para apoyar la entrega de servicios básicos.

### ***El objeto de la evaluación***

En esta sesión, nos estamos refiriendo a la evaluación de iniciativas sociales. Por tanto, el objeto del análisis evaluativo consiste en el programa o acción que se propone con el fin de mejorar ciertas dimensiones de las condiciones de vida de una determinada población objetivo.

Es importante distinguir y diferenciar la evaluación de la iniciativa y la evaluación del gerente o del equipo gestor. Un buen equipo, liderado por un gerente destacado, podría estar manejando un programa cuya relevancia está obsoleta o que resulta obstaculizado o impedido por condiciones o dinámicas del entorno que no forman parte de su esfera de control. En estos casos, el mejor resultado evaluativo podría ser que el equipo gestor mismo reconozca la ineficacia o ineficiencia de la iniciativa y utilice la evaluación para identificar los factores que contribuyen a estas limitaciones y para proponer reformas o nuevas propuestas que serían más efectivos y/o eficientes de lo que actualmente están manejando. Este caso sería uno en que el mismo equipo reconozca que la perpetuación de sus actividades no genera valor para la sociedad y solo un cambio de camino va a lograr generarlo.

La separación explícita y deliberada de la evaluación del programa y la evaluación de los gestores facilita la consolidación de un compromiso gerencial con el proceso de monitoreo-evaluación. La no separación genera incentivos perversos que terminan convirtiendo la evaluación en un proceso de justificación de lo realizado o de inventario de los aspectos positivos de la gestión.

### ***El sujeto de la evaluación***

¿Quién realiza las evaluaciones?

El paradigma de la gerencia social que se caracteriza por activa participación de múltiples actores, incluidas las poblaciones objetivo, va mano en mano con un paradigma de evaluación participativa. La auto-evaluación o “evaluación liderada por el equipo gestor” no debe realizarse exclusivamente por equipos tecnocráticos. La evaluación debe incorporar a todos los gestores — diversas organizaciones y diferentes jurisdicciones con diferentes vínculos con la iniciativa que se evalúa. La población objetivo debe participar en los procesos evaluativos, de la misma manera que recomendamos que participe en la formulación y en la gestión.

Los procesos de evaluación que se conducen y cuentan con la participación de los múltiples gestores de una iniciativa tienen la misma riqueza que los procesos contables internos de una organización: arrojar información que permite al equipo gestor estar bien informado, actuar de manera responsable y tomar decisiones informadas.

Por “participación” en el proceso evaluativo, entendemos un papel en la definición de preguntas sobre las cuales el proceso explorará, en el diseño del proceso, en la recopilación e interpretación de la información y en el uso de la misma. Una participación limitada a la provisión de opiniones y/o de datos es una participación submisiva que corre el riesgo de no incorporar o reflejar las perspectivas y preocupaciones de los “participantes”. La esencia participativa del proceso tiene que reflejarse en la misma definición en lo que se propone estudiar e indagar en el monitoreo y evaluación.

La auto-evaluación, realizada por el equipo amplio (participativo) de gestores e interesados, no elimina la justificación ni la necesidad de evaluaciones externas. Evaluaciones externas siempre serán más puntuales que los procesos más continuos de auto-evaluación, por la logística y el costo. Dichas evaluaciones brindan perspectivas, ideas e interpretaciones alternativas y así, pueden enriquecer la información y el aprendizaje que resultan de otros procesos. Por supuesto, la legitimidad de las evaluaciones externas va a depender de manera clave de la comunicación con respecto al objetivo y el procedimiento, y de la incorporación y consulta de actores clave en el diseño y ejecución del proceso evaluativo.

### ***Productos del Proceso Evaluativo***

La razón de ser de la evaluación radica en la generación de información y, por medio de ella, en el aprendizaje. La evaluación propone generar información que retroalimenta otros procesos, educa los diálogos y decisiones y facilita los aprendizajes. Como tal, la eficacia de la evaluación radica en su manejo oportuno de flujos de información relevante a los actores que tengan interés y capacidad para asimilarla y utilizarla.

Para ser eficaz, entonces, el proceso evaluativo tiene que generar información que los diversos actores involucrados en los procesos gerenciales y decisorios consideren válida, útil y oportuna. Debe dirigirse a la exploración de preguntas que interesen a dichos actores. Asimismo, el proceso necesita incorporar mecanismos y estrategias que hagan fluir la información a los actores en tiempos y formatos idóneos.

Históricamente, las evaluaciones tendían a producir *informes* — a veces, informes voluminosos y dispendiosos que sólo servían para constatar que se había cumplido con el “requisito” de hacer una evaluación. En una gerencia moderna, el éxito de la evaluación se juzgaría no por la entrega del informe, sino según el grado en que la información producida sea difundida, conocida, analizada y convertida en aprendizajes y acciones.

Persiste también en algunas personas una expectativa de que la evaluación produzca alguna decisión o alguna calificación tajante de las iniciativas: “seguir” o “no seguir”; “exitoso” o “no exitoso”; bueno o malo. El uso del análisis costo-beneficio ha alimentado una expectativa de esta naturaleza, pues una de las bondades de tal tipo de análisis es una recomendación concreta y concisa sobre la bondad de invertir (o no) en una determinada iniciativa.

Las evaluaciones que conducen a una respuesta sintética y sencilla son particulares. Se dirigen a una pregunta específica y limitada, tal como: ¿es recomendable invertir en esta iniciativa, tomando en cuenta su aporte (monetariamente valorizable) al bienestar? Otras evaluaciones (quizás más comunes) se dirigen a preguntas más amplias que no podrían ser respondidas de manera tan sencilla. Asumen tonos descriptivos, diagnósticos y explicativos.

### ***Síntesis: definiciones del monitoreo y evaluación***

Con el ánimo de rescatar los méritos de las definiciones que hemos analizado y de sintetizarlas, proponemos destacar seis características clave de los procesos de monitoreo y evaluación aplicados a las iniciativas sociales:

- La evaluación es un *proceso* que *genera información*. Como tal, la validez de la evaluación radica en su capacidad de generar y difundir información relevante, útil y oportuna.
- La evaluación propone verificar, caracterizar, documentar y explicar de manera rigurosa y sistemática la realización de actividades, el uso de recursos, la entrega de productos o servicios y el logro de los objetivos, de tal forma que el diseño y/o la gestión de la iniciativa se pueda ajustar con el fin de asegurar que *genere el valor* que la sociedad espere de ella.
- La evaluación forma parte integral de la gerencia social. Por tratarse de un instrumento, la evaluación sólo llega a cumplir su fin si apoya y afecta los procesos gerenciales y decisorios. En otras palabras, la evaluación no constituye un fin sofisticado en sí mismo; tiene el fin de generar información útil para los gestores y decisores. .
- La evaluación incluye actividades que necesariamente son internas al equipo que implementa la iniciativa que se evalúa. Incluye otras actividades que pueden ser internas o externas a dicho equipo. El monitoreo y la evaluación no requiere de complejos sistemas de información o investigaciones que requieren de la intervención de “expertos en evaluación” o “administradores de sistemas de

información”.

- Las evaluaciones de procesos (monitoreo) y las evaluaciones de objetivos resultados acompañan el proceso de gestión. Se realizan el monitoreo y la evaluación simultáneamente con la gestión.<sup>2</sup> Por eso mismo, el diseño y puesta en marcha del proceso evaluativo deben iniciar con el mismo proceso de identificar el problema que se quiere enfrentar y conceptualizar posibles soluciones (que eventualmente tendrán que ser monitoreadas y evaluadas).

### **Algunos mitos de la evaluación de programas y proyectos sociales**

Por muchos años se ha hablado de la importancia de la evaluación. Hay cierto reconocimiento que la evaluación es importante, porque puede informar y educar la toma de decisiones y la gestión. Brinda información relevante que, a su vez, fortalecería la capacidad de los gestores sociales para dar respuesta eficaz a las necesidades sociales. Así, actuaría como aliado de los que buscan lograr los objetivos de las políticas, programas y proyectos sociales. A su vez, los programas y proyectos sociales se perciben como muy importantes, por tratarse de programas prioritarios que comprometen muchos recursos, tanto públicos como privados. A su vez, ha habido mucho discurso y mucha capacitación que promueven el monitoreo y la evaluación como partes integrales de los procesos gerenciales.

¿Por qué, entonces, no se ha visto un gran movimiento de evaluación de programas sociales? ¿Por qué no se logra que el monitoreo y la evaluación sean utilizados común y eficazmente en la gerencia de programas y proyectos sociales?

Consideramos que existen unos mitos sobre la evaluación, en general, y sobre la evaluación en los programas y proyectos sociales, en particular. Dichos mitos parecen generar un obstáculo al uso común y eficaz de los procesos evaluativos en los programas sociales. Por lo tanto, a continuación, vamos a analizar cuatro mitos y tratar de disiparlos. Esto, con el ánimo de reducir los obstáculos al uso gerencial de la evaluación.

***Mito: Los gestores públicos en general y los de los sectores sociales rechazan la evaluación; no quieren comprometerse con el “accountability” que la evaluación podría conllevar.***

***Realidad: Los gestores públicos (y sociales) carecen de incentivos apropiados para incorporar la evaluación en sus actividades gerenciales.*** La gerencia de los sectores sociales tradicionalmente se ha caracterizado por un enfoque en actividades: un estilo gerencial orientado hacia la ejecución de planes de trabajo pre-definidos, en los cuales las actividades se vuelven fines en sí mismos. Este estilo se asocia con

---

<sup>2</sup> La definición no excluiría una evaluación ex-post, realizada después de terminar o suspender una iniciativa. En contraste, la definición conscientemente excluye la evaluación ex-ante que depende de técnicas de proyección y predicción. Mokate (1993) argumenta que el fortalecimiento de la evaluación ex-ante de iniciativas en los sectores sociales requiere de un esfuerzo sistemático de monitoreo y evaluación de iniciativas en marcha y terminadas, pues sólo así se desarrollará alguna capacidad para proyectar o dar fuerza empírica a las hipótesis causa-efecto que fundamentan y justifican las estrategias propuestas.

una “administración” de los objetivos programáticos u operativos de los programas o proyectos. El equipo gestor se orienta por el cumplimiento de actividades y de procesos. El producto máximo de este estilo de trabajo radicaría en la entrega de un bien o de un servicio.

Este estilo de gerencia se vuelve una administración muy encerrada en las actividades fácilmente controlables por el equipo gestor. Facilita así una pérdida de contacto con la población objetivo de las actividades y diluye los incentivos para enfocarse en los cambios que se buscaría promover en la población objetivo. En estas circunstancias, el equipo gestor no tiene ningún interés natural ni ningún incentivo para realizar ni para encargar una evaluación de resultados. Como consecuencia, este paradigma administrativo en la gestión sólo requiere de información de evaluación de procesos (del monitoreo).

Visto desde la evaluación, este estilo gerencial llega a depender de un supuesto (implícito) que el mismo cumplimiento de procesos o la sencilla entrega de un bien o servicio produzca valor para la sociedad. Basta saber, entonces, que se hayan cumplido dichos procesos o que se haya entregado el producto. El desempeño de los gerentes y del programa se juzga por el cumplimiento del plan de trabajo y no hay ninguna motivación natural por hacer evaluaciones del logro de resultados o cumplimiento de objetivos sociales.

La gerencia social moderna consiste en ***una gerencia participativa y adaptativa de resultados***, una gerencia de modificaciones de condiciones de vida. Tiene los rasgos de ser flexible, descentralizada y enfocada en los objetivos que motivaron su propia existencia – los objetivos de cambiar ciertas dimensiones de las condiciones de vida de un determinado grupo. Con un estilo y paradigma de gerencia social de esta naturaleza, los gerentes tienen incentivos naturales para manejar información sobre el cumplimiento de dichos objetivos. Tienen interés en establecer, esclarecer y negociar indicadores no ambiguos, verificables y fidedignos que permitirían analizar el cumplimiento (o no) de los objetivos sociales del programa. Dependerán de información sobre el cambio en condiciones de vida para pautar y guiar sus actividades gerenciales. Este paradigma gerencial obliga a los gerentes a enfocar sus esfuerzos (tanto gerenciales como evaluativos) a donde van a significar algo para el desarrollo social: hacia las poblaciones cuyas vidas se proponen mejorar. .

Mientras se generalice este estilo gerencial, va a ser crítico el establecimiento y mantenimiento de incentivos explícitos que promuevan los procesos evaluativos y el uso de la información generada por la evaluación en la gestión de iniciativas sociales.

***Mito: Los resultados esperados de los sectores sociales son de tal naturaleza que resulte imposible analizar su logro. No se pueden medir los resultados sociales. Por ende, no es posible evaluar las iniciativas sociales.***

***Realidad: Los resultados son intangibles y multidimensionales, pero no por eso resultan no verificables o no medibles. Frecuentemente, son anunciados en forma ambigua y requieren de una interpretación explícita.*** Ha habido una tendencia de expresar los objetivos o los resultados esperados de las iniciativas sociales de tal forma que no pueden ser objetadas pero tampoco resultan

interpretables o verificables. Por ejemplo, consideramos el objetivo de un *programa para prestar atención preventiva para adolescentes vulnerables*: “permitir que los adolescentes socialmente vulnerables tengan la oportunidad de desarrollar más plenamente su proyecto de vida.”

El objetivo así expresado incluye una retórica que dificulta cualquier oposición en la discusión sobre su importancia o valor. Así, resulta fácil ganar apoyo político en favor de la iniciativa. Pero, dicha ganancia conlleva costos en términos de la gerenciableidad y la evaluabilidad. Con objetivos especificados de forma ambigua, los equipos gestores pierden de vista su compromiso con ellos, y convierten las actividades de la iniciativa en los fines mismos de lo que proponen hacer. Una buena gerencia y una evaluación rigurosa sencillamente nos obligan a explicitar la manera en que estamos interpretando los resultados esperados. Nos obliga a comprometernos con una estrategia para reconocer el éxito.

Superado el reto de explicitar (o interpretar) los objetivos de tal manera que sean precisos y verificables, aún se enfrentará cierto rechazo a estrategias de verificación. Esto, debido a la percepción que los objetivos sociales sea de una naturaleza que no permita su medición. Quizás alguna parte del rechazo al proceso evaluativo tendría que ver con diversos entendimientos de la “medición”. Si “medir” es equivalente a un mero proceso de “contar”, resulta apenas evidente que no será suficiente para describir y detallar algunas acciones y algunos logros del proceso de gestión. En cambio, si entendemos que “medir” consiste en “caracterizar los atributos de algo” o en “reflexionar sobre ciertos aspectos de algo”, la medición resulta ser un buen aporte al proceso evaluativo.

En esta sesión, vamos a abogar por una rigurosa medición – caracterización y documentación – de las iniciativas sociales y de sus efectos e impactos.

***Mito: La complejidad de la relación entre las acciones y los resultados esperados de las iniciativas sociales hace que no sea viable un proceso riguroso de monitoreo/evaluación.***

***Realidad: Tendemos a exagerar la dificultad de evaluar en los sectores sociales. Es difícil, mas no imposible.*** Las iniciativas del sector social, por definición, están dirigidas al cambio en las condiciones de vida de un determinado grupo de individuos y/o familias. Inciden sobre las condiciones en que las personas se desarrollan como individuos, como miembros de familia y/o como ciudadanos. Esta característica de “lo social” implica que las relaciones entre determinadas acciones y sus correspondientes consecuencias van a ser particularmente sensibles al entorno, en todas sus dimensiones – cultural, económica, social, laboral, climática, epidemiológica, entre otros.

La sensibilidad a múltiples contextos o variables del entorno implica que las variables asociadas con los resultados esperados de las iniciativas sociales pueden ser afectadas por múltiples iniciativas y dinámicas en cualquier momento determinado. Esta característica implica que la atribución de cambios en dichas variables a las acciones de la iniciativa que estamos evaluando se vuelve particularmente difícil.

El carácter de las iniciativas sociales incluye otra dimensión que agrega complejidad a los procesos evaluativos: la temporal. Muchos de los objetivos buscados en los sectores sociales se consiguen en un

plazo relativamente largo, frecuentemente mucho después de haber realizado las acciones que supuestamente los causan.

La complejidad de los objetivos sociales y su sensibilidad a tantos elementos y condiciones del entorno han contribuido al desarrollo de una “mística de complejidad” alrededor de la evaluación. Esta mística, a su vez, contribuye al desarrollo de una resistencia a la evaluación.

La complejidad de los objetivos sociales y la aplicación de tecnologías blandas efectivamente hacen que la evaluación en los sectores sociales resulte difícil. Sin embargo, no implica que resulte menos importante evaluar en los sectores sociales. Tampoco significa que resulte imposible. Sencillamente, nos genera un desafío: en la medida que exista un papel importante de la evaluación en una gerencia enfocada en la generación de cambios en el bienestar social, habrá que superar las complejidades o dificultades del proceso evaluativo.

***Mito: Los procesos de monitoreo/evaluación en los sectores sociales deben ser externos a los equipos gestores.***

***Realidad: Procesos efectivos de monitoreo/evaluación requieren de una participación activa del equipo gestor.*** La justificación del uso de equipos externos para hacer las evaluaciones típicamente se ha relacionado con una de dos ideas: primero, que los sectores sociales no cuentan con la experticia para hacer evaluaciones; o segundo, que “uno no puede ser juez y parte”. Ninguna de las dos justificaciones constituye un argumento legítimo en contra de la evaluación participativa, que incluye al equipo gerencial en el diseño y el manejo de los procesos evaluativos.

Ahora bien, algunas investigaciones evaluativas (particularmente los que buscan aislar la magnitud de los impactos atribuibles a la iniciativa que se evalúa) requieren de alguna experticia. Siempre habrá lugar para especialistas en evaluación, para que realicen ciertas investigaciones detalladas y profundizaciones sobre temas de particular complejidad o controversia. No obstante, existe la necesidad urgente de un proceso no sofisticado de seguimiento y exploración de cambios asociados con las iniciativas que se realizan, con el fin de guiar a los equipos gestores y generar una información sistemática que caracteriza la iniciativa y los actores afectados. Dicho proceso no requiere de una experticia particular en evaluación y podría ser manejado por los equipos gestores.

Nos quedaría, entonces, la observación que “uno no puede ser juez y parte.” Curiosa esa expresión, ya que diariamente juzgamos los procesos en que participamos. Los juzgamos a la luz de unas expectativas y opiniones. Los juzgamos porque, por ser parte de ellos, nos interesan y sentimos algún compromiso con su buen desarrollo y con su mejora.

En los sectores sociales, la falta de incentivos para hacer una evaluación, asociada a su vez con la falta de vínculo del equipo gestor con los resultados sociales esperados, ha obligado a que las evaluaciones sean externas. Desafortunadamente, las evaluaciones externas fácilmente se perciben como una intervención externa a la iniciativa. Se convierte rápidamente en un proceso “fiscalizador”, poco “aliado” del equipo

gestor. Estos procesos suelen conducir a la elaboración de un informe que nunca es utilizado en el proceso decisorio o gerencial.

Las evaluaciones participativas pueden romper este círculo vicioso, al comprometer a los equipos gestores tanto con la utilidad como la validez del proceso. Por supuesto, las evaluaciones externas pueden complementar las evaluaciones realizadas por los equipos participativos de gestión. Lo importante radica en no limitarnos exclusivamente a las evaluaciones externas.

### **Tres dimensiones de los procesos evaluativos**

Hay por lo menos tres elementos clave que hay que tener en cuenta en el diseño y el manejo de los procesos evaluativos:

- el marco conceptual que define lo que la iniciativa propone realizar;
- los actores que tengan intereses en dichos procesos; y
- los estándares y/o criterios que se van a aplicar al juicio de la iniciativa que se evalúa.

El marco conceptual estipula los objetivos máximos, las estrategias o actividades que se proponen para lograr dichos objetivos y las relaciones esperadas entre los dos. Dicho marco brinda una visión clara de lo que se quiere lograr, de la forma en que se propone lograrlo y, por eso medio, nos permite observar las relaciones causales esperadas.

Los actores pueden incluir todos los actores que tengan interés en la iniciativa y su evaluación, sea directamente involucrados en la gestión o no. Podrían incluirse los gestores, las poblaciones objetivo, los proveedores, los excluidos, los financiadores (incluidos los contribuyentes) y diferentes segmentos de la sociedad civil.

Los criterios y estándares de análisis definen las expectativas que forman la base de los juicios incorporados en la evaluación. Los criterios estipulan las cualidades o características esperadas de los procesos y/o de los resultados. Consideramos que por lo menos cuatro criterios tienen que ser aplicados al análisis de los procesos y resultados de las iniciativas sociales:

- eficacia
- eficiencia
- equidad
- sostenibilidad.

Por supuesto, dichos criterios apenas representan un conjunto mínimo de estándares que reflejan los valores y las expectativas mínimas de las iniciativas públicas para promover el desarrollo social. Podrán ser complementados con otros criterios que expresan expectativas particulares, tanto de los procesos como de los resultados esperados.

## Ocho pasos para el diseño y puesta en marcha de un proceso evaluativo

El anterior análisis de las características de los sectores sociales permite plantear cuatro desafíos, que pueden ser enfrentados como pasos prioritarios para empezar a convertir el proceso de evaluación en un verdadero aliado del gerente social para que forme parte de la caja de herramientas utilizadas en el quehacer diario de la gerencia social. Se recomienda avanzar sobre lo siguiente:

- La identificación de los diversos usuarios del proceso evaluativo y de otros interesados y su incorporación en el diseño y manejo del proceso;
- La especificación de los marcos conceptuales que estipulan el entendimiento de los diversos actores, de las actividades o estrategias de la iniciativa y los resultados esperados;
- La definición de las preguntas que los diversos actores proponen explorar por medio del proceso evaluativo;
- La identificación y concertación de indicadores e informaciones relevantes;
- La definición y puesta en marcha de estrategias e instrumentos para recopilar la información de manera sistemática y rigurosa;
- La definición y manejo efectivo de flujos de la información generada por el proceso evaluativo;
- La introducción de estrategias e incentivos que promueven el uso de dicha información; y
- La puesta en marcha de estrategias para ajustar continuamente el proceso evaluativo.

Los ocho pasos no necesariamente conforman una secuencia. Dan una visión global del proceso evaluativo, que en la práctica se desarrolla de manera iterativa mediante diversas aproximaciones y ajustes.

### ***Primer paso: identificar actores***

Los actores de los procesos evaluativos incluyen tanto los gestores (de diversos niveles del esquema organizativo y diversos grados de responsabilidades) de las iniciativas que se evalúan, como los que financian dichas iniciativas (los contribuyentes, por ejemplo), como los que forman parte de la población objetivo de las iniciativas. Cada actor tendrá un interés particular en las evaluaciones, tanto en términos de cómo se diseña y se gestiona el proceso, como también de las preguntas que se exploran. Cada actor podrá tener un interés particular en la manera en que se usa la información del proceso evaluativo.

Por tanto, si el proceso va a ser considerado como legítimo por parte de los actores que tengan interés en él, tendrá que buscar respuestas a las preguntas que sean de su interés, tendrá que reflejar su entendimiento o sus expectativas del programa y tendrá que prestarse para el uso que se propone dar a la información que se genera.

La incorporación de los actores (y sus perspectivas y preguntas) en el diseño y montaje del proceso evaluativo podría fortalecer la legitimación del proceso y la garantía de la utilidad de la información generada por él. Un paso preliminar muy importante será, entonces, la identificación de los actores relevantes y su incorporación en el proceso.

## ***Segundo paso: especificar un marco conceptual de la iniciativa que se va a evaluar***

Sobre este paso, vamos a entrar en bastante detalle, por considerar que constituye un paso fundamental para la mejora de los procesos evaluativos.

### ***Marco conceptual: definición y especificación***

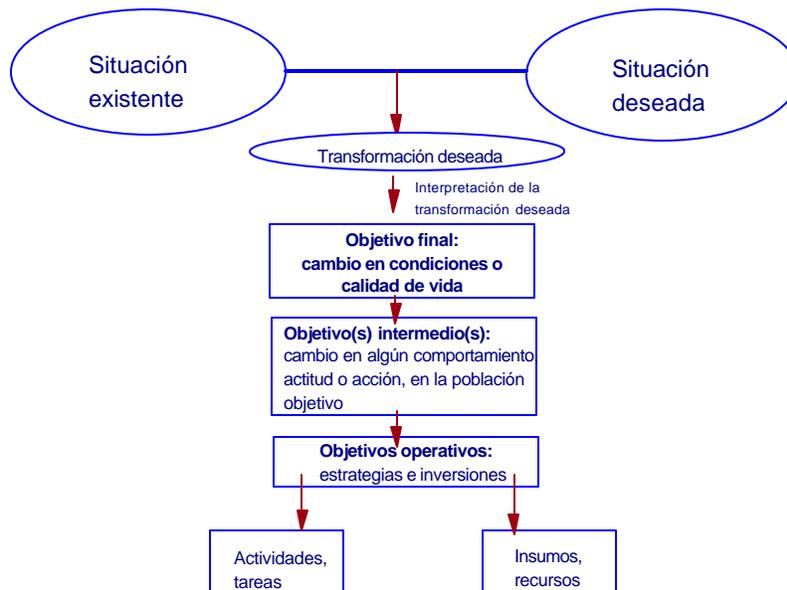
En su forma más básica, el marco conceptual de una iniciativa social parte de la definición de una *transformación deseada* que se ha definido a partir del contraste en un detallado conocimiento y análisis de la situación existente y la concertación de una situación mejorada, deseada y viable. La transformación promovida por las iniciativas sociales típicamente se relaciona con algún aspecto de las condiciones de vida de un determinado grupo poblacional.

El contraste de la situación existente con la situación deseada nos define la **transformación esperada** que, a su vez, da lugar al **objetivo final** (o máximo) de nuestra iniciativa.

La formulación de estrategias o programas propone que dicho objetivo final se puede lograr mediante un cambio en conocimientos, actitudes, valores, ingresos o consumos. Asimismo, estos cambios se pueden provocar por la entrega de algún servicio, la difusión de alguna información o la distribución de un bien. Así esbozamos el camino que nos lleva al objetivo final, mediante el logro de objetivos más operativos.

La Figura 1 ilustra y resume esta visión del marco conceptual, que nos permite entender el raciocinio de la iniciativa social en términos de un conjunto de objetivos interrelacionados, derivados los unos de los otros.

### **Figura 1: Una visión genérica del marco conceptual**



Ahora bien, si leemos ese marco conceptual desde abajo, podemos entender una iniciativa (un program, por ejemplo) como una cadena de medio y fines o de causas y efectos. Realizamos unas tareas para conformar una actividad, que se combina con otras actividades para ofrecer un servicio (o un bien o una información, etc). La oferta del servicio constituye el cumplimiento de los objetivos operativos que, a su vez, se realizan con el fin de provocar el cumplimiento de los objetivos intermedios (como camino para poder llegar al objetivo final). Se podría ilustrar este entendimiento del marco conceptual de la siguiente manera:

Actividades → Productos → Objetivos intermedios → Objetivos finales → Contribución a la transformación deseada

A manera de ejemplo, consideramos una iniciativa para promover una mayor participación de mujeres en los gobiernos locales. La iniciativa corresponde a una estrategia que busca transformar los procesos decisorios políticos en procesos más equitativos y más sensibles a la manera en que determinadas decisiones afectan de manera asimétrica a los hombres y a las mujeres. El marco conceptual de la iniciativa podría ser la que se presenta en la Figura 2.

La presentación del marco señala que múltiples actividades se combinan para generar un determinado número de productos, que pueden conducir al logro de uno o más propósitos que, a su vez, contribuyen al logro de uno o más fines. La relación entre diversas actividades y sus correspondientes efectos e impactos no es uno a uno, ni siquiera es lineal. Diversos medios se combinan para lograr los resultados esperados.

**Figura 2. Marco conceptual de la iniciativa para promover la participación de las mujeres en los gobiernos locales.**

<b>Actividades →</b>	<b>Productos →</b>	<b>Objetivos intermedios →</b>	<b>Objetivos finales →</b>	<b>Transformación deseada →</b>
<p>Identificación y capacitación de un grupo de facilitadores, comprometidos con la búsqueda de una mayor equidad en los procesos políticos y conocedores de diversos temas relacionados con la perspectiva de género.</p> <p>Recopilación, análisis, publicación y distribución de datos con respecto a la participación de la mujer en los procesos decisorios.</p> <p>Preparación de materiales didácticos sobre el gobierno local, el proceso decisorio, el impacto de los gobiernos locales en el desarrollo nacional y la participación femenina en los gobiernos locales.</p> <p>Desarrollo de una campaña pública de comunicaciones.</p> <p>Identificación de mujeres líderes y contactos para interesarlos en el programa.</p> <p>Desarrollo de currícula y contenidos.</p>	<p>Un programa de capacitación para mujeres líderes, sobre el papel y el funcionamiento de los gobiernos locales y sobre las capacidades necesarias para introducir una perspectiva de género al proceso decisorios de los gobiernos locales.</p> <p>Un programa de sensibilización a los oficiales elegidos de los gobiernos locales, para concientizarlos sobre la necesidad de contemplar el género en los procesos decisorios.</p> <p>Una capacitación para los oficiales de los gobiernos locales y los miembros de los consejos ciudadanos regionales y locales, sobre análisis de género en la planeación.</p> <p>Una campaña en los medios masivos de comunicación, para concientizar sobre la participación femenina en los procesos decisorios y para informar sobre los candidatos femeninos.</p>	<p>Mujeres sensibilizadas con respecto a la importancia de su representación en los procesos decisorios.</p> <p>Mujeres dispuestas a postularse para posiciones elegidas en los gobiernos locales.</p> <p>Mujeres que activamente participan en los consejos ciudadanos regionales y locales.</p> <p>Un público mejor informado con respecto a los candidatos femeninos y la importancia de incorporar los asuntos relacionados con género en los diálogos y debates políticos.</p>	<p>Una participación incrementada en mujeres entre los oficiales elegidos de los gobiernos locales.</p> <p>Análisis mayor y mejor de los asuntos relacionados con género en los diálogos y debates políticos de los gobiernos locales y nacional.</p> <p>Mayores demandas por parte de las mujeres, para que los oficiales elegidos contemplen el género en los procesos decisorios.</p>	<p>Un proceso decisorio más equitativo y más sensible a la forma en que las decisiones tomadas afectan (de manera diferencial) a los hombres y a las mujeres.</p>

## *La especificación del objetivo final*

La especificación del objetivo final obliga a interpretar el contraste de la situación existente y la situación deseada, y la consecuente visión de una transformación deseada. Este paso requiere de una lectura de la realidad y la elaboración (preferiblemente consensuada) de la visión de una situación mejorada y alcanzable (no utópica). El resultado de ese contraste debe ser una transformación deseada, que podríamos luego interpretar y especificar en forma de un objetivo final bien delimitado y verificable.

El paso de la interpretación de la transformación deseada a su expresión en un objetivo bien delimitado resulta, a veces, abismal. Las transformaciones deseadas frecuentemente se expresan con una terminología que requiere de mucha interpretación y análisis para convertirse en un objetivo. Por ejemplo, “reducir la exclusión social” podría ser transformación deseada en muchos países actualmente. La conveniencia de expresar el fenómeno de esa manera radica en lo atractivo moral, político y ético de apoyar un objetivo aparentemente tan meritorio.

No obstante, al preguntar ¿cómo reconoceremos el éxito de haber disminuido la exclusión social? nos damos cuenta que falta claridad sobre el significado de este fenómeno. Si vamos a disminuirla, tenemos que poder observar modificaciones cuantitativas y/o cualitativas en la exclusión. Por ende, nos vemos obligados a explicitar nuestra interpretación de un concepto que podría entenderse de múltiples maneras.

Las transformaciones deseadas en los sectores sociales frecuentemente presentan estas dificultades de interpretación. Tres características particulares dificultan su conversión en un objetivo delimitado y verificable:

- las transformaciones deseadas típicamente se expresan de tal manera que generan apoyo fácilmente;
- su expresión resulta suficientemente ambigua que no queda claro como reconocer el éxito del logro del objetivo;
- el fenómeno afectado por la transformación puede ser interpretado o entendido de múltiples maneras, hecho que crea la necesidad de consensuar su entendimiento.

No por eso resultan las “transformaciones deseadas” sin mérito o utilidad. Brindan una visión amplia y emotiva que nos da una causa común o una misión compartida. Forman una “sombrija” debajo de la cual se pueden construir diversas iniciativas.

Para interpretar y delimitar la “transformación deseada”, con el fin de especificar un objetivo final verificable, recomendamos tres acciones, a saber:

- la interpretación de la jerga incluida en la expresión de la transformación esperada: estipular un entendimiento consensuado de los fenómenos que se denomina de manera ambigua o de tal forma que podrían entenderse de múltiples maneras;
- un análisis de los determinantes de los fenómenos que se proponen afectar: explorar las causas y los

- contextos que habrá que modificar para poder afectar la transformación; y
- un reconocimiento de restricciones: reconocer que el deseo de transformar se limita por la disponibilidad de recursos y de tiempo, lo que nos obliga a priorizar y delimitar.

Estas tres acciones no obligan a especificar, concretar y delimitar la expresión ambigua y ambiciosa de la “transformación deseada” de tal forma que llegamos a la definición de un objetivo final preciso, viable y verificable (y, por ende, “evaluable”).

En el ejemplo que contemplamos sobre la participación femenina en los gobiernos locales, el objetivo “sombriilla” consistía en consolidar “un proceso decisorio más equitativo y más sensible a la forma en que las decisiones tomadas afectan de manera diferencial a los hombre y a las mujeres”. Esta “sombriilla” o “transformación deseada” no tiene una interpretación única que corresponda a una forma concreta de reconocer el éxito. No obstante, el programa considera que la participación femenina en los cargos políticos elegidos constituiría una garantía de una mayor equidad (en lo que respecta al género). Por tanto, propuso que se reconocería como contribución valiosa a esa transformación el logro de:

- una mayor participación incrementada en mujeres entre los oficiales elegidos de los gobiernos locales;
- mayor y mejor análisis de los asuntos relacionados con género en los dialogos y debates políticos de los gobiernos locales y nacional; y
- mayores demandas por parte de las mujeres, para que los oficiales elegidos contemplen el género en los procesos decisorios.

Estos tres objetivos se convirtieron, entonces, en “objetivos finales”, *reconocidos como valiosos en si mismos*.

Es en este paso de conversión de la “transformación deseada” a los “objetivos finales” que la evaluación podría caer en el reduccionismo. “Reduce” un objetivo complejo, multi-dimensional y multi-causal a un objetivo verificable. No obstante, nos engañamos si pensamos que los elementos reduccionistas se presentan por el proceso evaluativo. Más bien, se presentan en el mismo momento que tratamos de utilizar estrategias físicas y programáticas para acercarnos a una solución del problema. Ocurren cuando planteamos que entendemos el objetivo complejo no suficientemente bien como para proponer una manera en que nos podemos atrever a proponer una estrategia para su logro.

El proceso evaluativo nos obliga a *especificar* las interpretaciones del objetivo complejo, multi-dimensional que hemos utilizado en nuestro proceso de formular dicha estrategia. En otras palabras, fuimos capaces de proponer un conjunto de acciones para lograr nuestros objetivos más complejos por haber incurrido en algún reduccionismo. Es el momento de la especificación del marco conceptual para la evaluación que nos obligamos a revelar nuestra estructura mental de causalidades esperadas y a demostrar al mundo las interpretaciones implícitas que hemos dado al fenómeno tan complejo que buscamos afectar.

### *Las hipótesis causales*

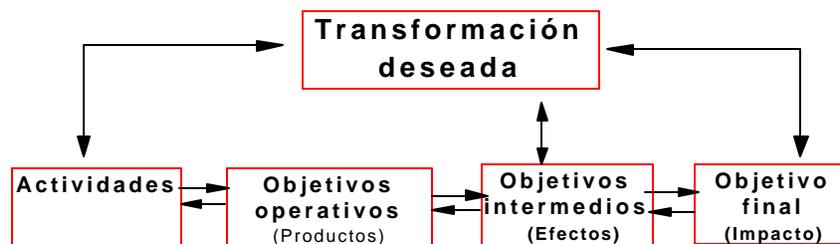
Los elementos representados con flechas en las ilustraciones del marco conceptual son relaciones causa-efecto o medios-fines. Por tanto, al proponer un objetivo intermedio como mecanismo que nos conduce al logro de un objetivo final, proponemos una hipótesis causal entre los dos elementos. De igual forma, proponer una estrategia, representada por unos objetivos operativos para lograr un determinado objetivo intermedio es lo mismo que proponer la hipótesis de que dicha estrategia sea capaz de conducir al logro de los objetivos intermedios.

A manera de ejemplo, cuando proponemos una campaña de educación o concientización de mujeres sobre rehidratación oral con el fin de reducir la morbilidad infantil por enfermedades diarreicas, estamos proponiendo dos hipótesis: primero, que la adecuada aplicación de rehidratantes sea capaz de afectar significativamente la morbilidad infantil por enfermedad diarreica; y, segundo, que una campaña educativa/informativa sea suficiente para lograr que las madres no sólo aprendan a utilizar los rehidratantes sino que sea suficiente para promover que las madres efectivamente los utilicen.

Algunas de las hipótesis causales que utilizamos en los marcos conceptuales son de alta certidumbre: por ejemplo, que la vacunación de niños menores de cinco años que hasta entonces no han sido inmunizados reduce la morbi-mortalidad por enfermedades inmuno-prevenibles. Otras van a ser más inciertas: por ejemplo, que una campaña callejera de vacunación vaya a atraer a los niños menores de cinco años que hasta entonces no han sido inmunizados. Podemos haber probado experimentalmente unas de las hipótesis: por ejemplo, que una determinada metodología pedagógica ha sido efectiva en la superación de fracaso en lectura básica en niños entre 10 y 15 años. Otras hipótesis habrán sido menos probadas: que una determinada capacitación logre que los maestros las habilidades necesarias para efectivamente aplicar dicha metodología.

Las relaciones causales en las iniciativas de los sectores sociales son particularmente complejas, porque son afectadas por una amplia gama de elementos del entorno (económicos, culturales, sociales, epidemiológicos, climáticos).

**Figura 3: Marco conceptual: monitoreo y evaluación como seguimiento y prueba de las**



### **hipótesis sobre relaciones causales esperadas**

*El marco conceptual como mapa del monitoreo y evaluación*

Combinando las dos presentaciones del marco conceptual ilustradas en las Figuras 1 y 2, se puede proponer la imagen de la Figura 3 como un mapa del proceso de monitoreo y evaluación.

Proponemos las siguientes recomendaciones para la construcción del marco conceptual :

- Tenga en cuenta que la explicitación del marco conceptual nos arroja una guía de los fenómenos que se van a analizar en los procesos de monitoreo y evaluación. Por lo tanto, debemos entender el marco en forma flexible. Los modelos ilustrados en las Figuras 1, 2 y 3, que incorporan cuatro eslabones, son meros ejemplos. No hay ninguna obligación a que el número de eslabones sea concretamente cuatro.
- A su vez, cada elemento del marco conceptual (diferente a la “transformación deseada”) tiene que expresarse de tal forma que sea observable y evaluable. Como tal, tiene que ser expresado en elementos objetivamente verificables. Este requerimiento es particularmente desafiante para el objetivo final (o máximo) que refleja una interpretación de la transformación social deseada.
- En la construcción del marco, la especificación del “objetivo final” resulta particularmente crítica, ya que da pautas con respecto al juicio máximo al cual vamos a someter la iniciativa. Debemos tener en cuenta que el objetivo máximo es una interpretación observable de la transformación deseada. Por tanto, el objetivo máximo debe reflejar el cambio social que se desea promover. Esto hace difícil aceptar que un objetivo final podría ser la puesta en marcha o la continua oferta de un determinado programa o la entrega no interrumpida de un determinado servicio. El objetivo máximo no podría ser “ofrecer un programa de educación a distancia”, porque el programa (o el servicio) no es un fin en sí.

No deseamos el programa como una transformación social en sí, sino porque modifica algún comportamiento o alguna condición de vida de algún grupo poblacional.

El criterio que tiene que primar en la especificación del objetivo final de la cadena es uno de *valor*: el objetivo final nos indica el punto hasta donde vamos a evaluar y, por ende, la especificación del objetivo máximo involucra un juicio que el cumplimiento de dicho objetivo representa la generación de valor para la sociedad. Si eligiéramos que el objetivo final fuese “ofrecer un programa de educación a distancia” estaríamos señalando que la mera existencia del programa representaría *un valor para la sociedad*. De hecho, estaríamos diciendo que el programa *en sí* (aunque no se produjera ninguna otra consecuencia) genera un valor suficiente como para justificar el uso de los recursos necesarios para ejecutar el programa.

El objetivo máximo (“final”) que se especifica en el marco conceptual para el proceso evaluativo no necesariamente tiene que ser el último beneficio que se espera de la iniciativa que proponemos evaluar. Puede haber otras consecuencias esperadas, y se elige por determinados motivos, no entrarlos en el proceso evaluativo. Por ejemplo, un fondo de financiamiento de proyectos de infraestructura social a los municipios de menor desarrollo relativo cuyo objetivo final aumentar el acceso a escuelas y servicios médicos para la población de dichos municipios podría en realidad estar aportando al logro de un amplio conjunto de objetivos de mayor jerarquía: la mayor escolaridad y el mejor estado de salud de la población objetivo; el desarrollo eficaz y equitativo de capital humano; la apertura de oportunidades de futuro empleo, entre otros.

La definición del objetivo máximo del marco conceptual sencillamente nos delimita el proceso evaluativo. Nos indica hasta dónde vamos a evaluar. La única respuesta generalizable sería que el objetivo final seleccionado tiene que incorporar valor en sí mismo.

Supongamos una iniciativa que promueve un aumento de la escolaridad de niñas pobres. La iniciativa podría considerarse beneficiosa porque cumple con el derecho garantizado a la niña de tener una educación de calidad y/o porque mejora su potencial productivo para su futura participación en el mercado laboral y/o porque afectará el número de hijos que llega a tener y la salud y educación de sus hijos. Genera unos beneficios encadenados:

*Mayor escolaridad de la niña* ® *Más aprendizaje* ® *Mayor productividad futura* ® *Mayores ingresos futuros* ® *Menor pobreza futura*

*Mayor escolaridad de la niña* ® *Hijos de mayor nivel educativo y mejor estado de salud*

Uno podría extender las cadenas, teniendo en cuenta los impactos intergeneracionales:

*Hijos de mayor nivel educativo y mejor estado de salud* ® *Más aprendizaje por parte de los hijos* ® *Mayor productividad futura* ® *Mayores ingresos futuros* ® *Menor pobreza futura* ® *Nietos de mayor nivel educativo y mejor estado de salud* ® *Más aprendizaje por parte de los*

*nietos* ® *Mayor productividad futura* ® *Mayores ingresos futuros* ® *Menor pobreza futura*

Evidentemente, aquí la pregunta relevante consiste en ¿hasta dónde extender la cadena?, teniendo en cuenta que nuestro propósito consiste en generar valiosa información para educar los procesos decisorios y gerenciales. ¿Hasta dónde verificamos que efectivamente se hayan producido los beneficios esperados?

Para responder estas inquietudes, necesitamos volver al concepto de *valor*. Es necesario especificar los resultados esperados hasta aquel punto donde podamos decir que habría un consenso que el logro de ese objetivo incorpora valor por sí mismo, aunque no se produjera otro impacto o consecuencia.<sup>3</sup> Por tanto, cabría en la mente pensar que sería suficiente verificar que efectivamente hay mayor escolaridad de niñas, ya que la escolaridad es un derecho que la sociedad garantiza a todos sus ciudadanos. O, alternativamente, se podría argumentar que no es suficiente que haya mayor escolaridad, sino que queramos que hay mayor aprendizaje, lo que nos obligaría a analizar el aumento en aprendizaje asociado con la mayor escolaridad.

En otras palabras, no hay una respuesta “correcta” a la pregunta de ¿hasta dónde extender? La respuesta tiene que depender de una reflexión sobre lo que la sociedad apreciaría como “valioso”.

- Una vez construido el marco conceptual, hay que someterlo a un análisis crítico que examina la sensatez de las hipótesis planteadas. De esa manera, el diseño y desarrollo del marco conceptual del proceso evaluativo educa el mismo análisis y diálogo con respecto a posibles alternativas de solución para un determinado problema o desafío. La información recopilada y generada en la evaluación permitirá documentar el logro de las relaciones causales esperadas. Asimismo, indicará relaciones causales que aparentemente no se están produciendo, para motivar el repensar de esas relaciones y los ajustes necesarios a la luz de la falta de logro con respecto a esa relación causal.
- Al construir el marco conceptual, resulta importante distinguir la evaluación de la iniciativa de la evaluación del gerente o del equipo gestor. Claramente el programa o la política debe ser “accountable” con respecto a la generación de los impactos y efectos esperados, y su evaluación tiene que seguir toda la cadena de resultados esperados hasta aquel punto donde se determina que se produzca *valor para la sociedad*. La evaluación del gerente y/o del equipo gestor no necesariamente obedece a las mismas pautas. Es claro que la evaluación del gerente o del equipo gestor comparte una parte del marco conceptual con la evaluación de la iniciativa. Quizás la evaluación del gerente y del equipo gestor incluye los elementos “intramurales” del marco conceptual, concentrados en las actividades y los productos. ¿Es el gerente responsable y “accountable” por una deficiencia en el logro de los impactos esperados, que se atribuye a una equivocada conceptualización del problema existente? ¿Es el equipo gestor responsable por la falta de éxito en la generación de compromisos y de participación por parte de la población objetivo, que eran indispensables para lograr los efectos e

---

<sup>3</sup> Estrictamente y abstractamente, obligaría a determinar que el valor que la sociedad asignaría a este beneficio sería suficiente para justificar o compensar el uso de los recursos que se sacrifican en la generación del beneficio.

impactos esperados?

Al mismo tiempo, ¿el equipo gestor no tiene ninguna responsabilidad o accountability frente a la no participación de la población objetivo? ¿el gerente no debe reaccionar frente a la evidencia de que las iniciativas programadas, aunque muy bien gestionadas, no están generando los impactos esperados?

Una respuesta negativa a estas dos preguntas cortaría el vínculo entre lo que hacen los equipos y los gerentes y las mismas razones que justifican su quehacer. Sería equivalente decir que la responsabilidad de un padre o una madre en la promoción de la nutrición de sus hijos se cumpla en la provisión y preparación de una comida balanceada. Si los hijos no comen lo que les ha dado (por cualquier motivo) el objetivo nutricional no se logra. Si su cuerpo no asimila la comida, tampoco se cumple. El padre y la madre, entonces, típicamente se preocupan no sólo de la preparación de nutrientes (lo que equivaldría a la entrega de un bien o servicio). Vigilan y promueven el consumo “adecuado” de dichos nutrientes, con el fin de asegurar el objetivo final. Asimismo, controlan indicadores de este objetivo final —la talla, el peso y el crecimiento del niño, con el fin de asegurar que logran lo que proponían.

El equipo gestor debe ser responsable por la recopilación y discusión de información sobre los efectos e impactos de lo que están produciendo, con el fin de asegurar que sus labores están siempre vinculadas con un esfuerzo por vincular actividades concretas con la generación de *valor social*.

Es nuestro pensar que el equipo gestor y el gerente deben ser evaluados en un esquema que juzga su desempeño:

- en la gestión en las dimensiones operativas de la “cadena” de objetivos jerarquizados – las actividades y productos;
- en el monitoreo y la evaluación de la “cadena” en su conjunto; y
- en su capacidad de informar y reaccionar frente a las evidencias de la generación o no generación de los efectos e impactos esperados.

Esta propuesta responsabiliza a los gerentes sociales no sólo de la buena “administración” de un plan de trabajo o, sea, del buen desenlace de un programa de actividades. Además les responsabiliza por una conciencia continua del vínculo de sus actividades cotidianas con la generación de los efectos e impactos sociales deseados. De no producir dicho vínculo, se convierte la responsabilidad del gerente en la responsabilidad de informar y de abrir un dialogo sobre la bondad de continuar las actividades y de redefinir o reajustar, con tal buscar mecanismos que efectivamente produzcan los efectos e/o impactos deseados.

### ***Tercer paso: definir las preguntas que se van a explorar***

Habiendo enfatizado la explicitación de un marco conceptual que estipula una jerarquía de objetivos, sería muy fácil caer en la tentación de pensar que el proceso evaluativo consiste meramente en una verificación

de objetivos cumplidos. Para evitar esta tentación, tenemos que volver a contemplar la esencia de la evaluación: el seguimiento de la iniciativa, para asegurar que esté generando valor. Por tanto, el proceso evaluativo puede (y debe) preguntar no solo sobre el cumplimiento de otros objetivos, sino también sobre:

- Otros efectos o impactos de la iniciativa, que generen valor (positivo o negativo) para la sociedad.
- Factores, dinámicas o condiciones que condicionan o facilitan el cumplimiento de los objetivos o la generación de efectos o impactos valiosos (con el fin de aprender con respecto a caminos que nos pueden aumentar el valor producido).
- Factores, dinámicas o condiciones que limitan o impiden el cumplimiento de los objetivos o la generación de efectos o impactos valiosos (con el fin de aprender con respecto a caminos que tienen que ser ajustados o evitados).
- Diversas percepciones o entendimientos sobre los efectos o impactos (negativos y positivos) de la iniciativa.

Hacia ese fin, el diseño del proceso evaluativo nos obliga a delimitar una serie de preguntas que podrán conducir a información que facilite la identificación de estrategias que incrementen el valor de la iniciativa que se evalúa.

Asimismo, la identificación de preguntas relevantes nos ayuda a asegurar que estamos atendiendo las diversas necesidades de información a través del proceso evaluativo.

#### ***Cuarto paso: identificar y concertar un conjunto relevante de indicadores e informaciones***

El proceso de monitoreo y evaluación recopila datos relevantes sobre las actividades, los efectos e impactos y las relaciones entre ellos. Convierte los datos en información que ilustra, sintetiza y/o caracteriza.

Un instrumento que ha resultado útil en el proceso evaluativo, es el **indicador**. Típicamente, la utilidad de los indicadores radica en su capacidad de síntesis. Los indicadores se diseñan y se seleccionan de tal forma que contribuyan al entendimiento del desempeño de la iniciativa que se evalúa y que sean útiles en el contexto del diálogo de políticas. Tiene valor descriptivo y explicativo, que contribuye al análisis y diálogo sobre los logros de las políticas, programas y proyectos.

Un indicador se puede entender como *una expresión que sintetiza información cuantitativa y/o cualitativa sobre algún fenómeno relevante*. El indicador “indica” o “señala”. Permite caracterizar los fenómenos (acciones, actividades, logros, efectos) que necesitamos describir en un proceso de monitoreo y evaluación.

En los sectores sociales, se presenta cierta resistencia al uso de indicadores, pues muchos indicadores resultan limitados para el análisis de fenómenos complejos, cualitativos y multi-dimensionales. No obstante, esta resistencia confunde la bondad del indicador – la de facilitar una síntesis de información abundante y valiosa – con una superficialidad de tratar los fenómenos que intentan describir. No hay ninguna limitación

intrínseca de los indicadores para describir fenómenos cualitativos o complejos. Por supuesto, aquellos indicadores que miden exclusivamente las dimensiones cuantitativas o fácilmente observables de los fenómenos que queremos entender o describir resultan insuficientes para muchos de los análisis necesarios en un proceso evaluativo de una iniciativa social.

En general, un indicador no se limita a un mero “conteo”. Por tanto, en lo que sigue, vamos a entender las referencias a “indicadores” como las expresiones que reflejan un análisis y una síntesis de datos tanto cuantitativos como cualitativos relevantes para nuestro propósito.

Ejemplos de los indicadores que se pueden utilizar en los procesos evaluativos incluyen ejemplos clásicos de tasas recopiladas con métodos tradicionales cuantitativos: la tasa anual de mortalidad infantil en el Estado de Chiapas; el número de niños de edad escolar en la Región Nororiental que no se han matriculado en escuela durante el último año escolar o el porcentaje de niños menores de seis años cuyo perfil peso-talla-edad está inferior al estándar. Otros ejemplos menos clásicos de indicadores podrían ser: razón predominante citada por las mujeres de no utilizar anti-conceptivos o factores que conducen a las comunidades a recomendar el despido del director de su escuela.

Un buen indicador se caracteriza por los siguientes rasgos:

- es preciso: puede ser interpretado de manera clara, de tal forma que sea plenamente entendible;
- es relevante para los usuarios de la información: refleja elementos o fenómenos que forman parte de lo que se busca entender; en el caso del proceso evaluativo, se relacionan con algún aspecto del marco conceptual de la iniciativa que se evalúa;
- es apropiado por los usuarios de la información: los usuarios se identifican con el indicador; tienen confianza que está reflejando fielmente información relevante;
- es práctico: el costo de recopilar los datos y producir la información a ser sintetizada por el indicador es razonable.

Los indicadores e/o informaciones relevantes para el proceso evaluativo se pueden definir a partir de las tres dimensiones del proceso evaluativo:

- el marco conceptual de la iniciativa que se evalúa;
- los criterios de evaluación, que deben incluir, como conjunto mínimo de criterios, la eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad;
- los diversos actores y sus correspondientes perspectivas y demandas de información.

Por tanto, el proceso incluirá:

- indicadores e informaciones que describen y caracterizan las actividades e insumos;
- indicadores e informaciones que describen y caracterizan los productos;
- indicadores e informaciones que describen y caracterizan los efectos (o falta de efectos) de la iniciativa que se evalúa;

- indicadores e informaciones que describen el logro (o no) de los objetivos finales.

Recomendamos el uso de una construcción mental matricial para la identificación de informaciones e indicadores relevantes:

	Actividades → →	Productos →	Objetivos interm. →	Objetivos finales
<i>Informaciones o indicadores que describen:</i>				
<b>Eficacia</b>	- cantidad y calidad de los insumos y actividades - satisfacción de diversos actores con las actividades	- cantidad y calidad de servicio ofrecido cantidad y calidad de la ejecución de componentes	- utilización del servicio por la población objetivo situaciones en que se logran y no se logran el objetivo intermedio	- cambios en el bienestar de la población objetivo
<b>Eficiencia</b>	- costos unitarios y totales de insumos y actividades - distribución de costos por tipo de insumo o actividad - trabas o dificultades encontradas	- costo por unidad de "capacidad instalada" - indicadores de eficiencia técnica - discriminación de costos por rubros relevantes	- costo por persona o familia atendida - indicadores de eficiencia "interna": permanencia, uso servicios	- indicadores de "eficiencia externa" - costo por unidad de "impacto"
<b>Equidad</b>	- distribución por región, décil de ingreso, grupo de población	- evidencia de puesta en marcha para incorporar a todos los grupos relevantes - distribución de la oferta por región o por grupo relevante	- utilización sostenida del servicio, por región décil de ingreso, u otro grupo.	- cambios en los indicadores del bienestar, por región, décil de ingreso - percepciones de la justicia o la equidad de la distribución de efectos e impactos
<b>Sostenibilidad</b>	- fuentes y montos de recursos financieros - grado de susceptibilidad a decisiones políticas - elementos de sostenibilidad del flujo oportuno de insumos	- estrategias para lograr la sostenibilidad	- participación comunitaria y solidaridad comunitaria, con respecto al programa	- evidencia o percepciones de la sostenibilidad del impacto

Es importante recordar que hay una tercera dimensión que se debe tomar en cuenta: la de los múltiples actores de los procesos de monitoreo y evaluación: tanto los demandantes de la información como los que toman roles en la recopilación y registro de datos. Los indicadores deben definirse tomando en cuenta las

perspectivas de estos actores, sus intereses en la información y sus interpretaciones del marco conceptual.

***Quinto paso: definir y poner en marcha estrategias para recopilar los datos y producir información de manera sistemática y rigurosa***

El proceso evaluativo incluye estrategias para recopilar datos y producir información. Por tanto, requiere de procesos capaces de captar y registra las características de las actividades (procesos), los resultados y otros fenómenos que se quieren documentar. Un proceso evaluativo puede combinar métodos de recopilación cuantitativos y métodos cualitativos, para así generar complementariedades importantes con la información. Entre las fuentes de información que se pueden aprovechar se incluyen los siguientes (entre otros):

- registros, estadísticas
- datos institucionales
- encuestas
- entrevistas de informantes clave
- entrevistas a grupos focales
- observación (sistemática)
- análisis de textos y contenidos

La complementaridad generada entre los datos de diversas fuentes o diversas estrategias de recopilación puede enriquecer la información generada.

Por supuesto, se requiere además de las estrategias de recopilación unas adecuadas acciones para el procesamiento de los datos y la generación de información. Dichas estrategias, nuevamente, pueden combinar acercamientos tanto cuantitativos como cualitativos, con el fin de asegurar el buen aprovechamiento de datos de diversas naturalezas.

***Sexto paso: definir y manejar flujos de la información generada por el proceso evaluativo***

La evaluación llega a servir de verdadera herramienta de la gerencia social en la medida que se utilice para educar los procesos gerenciales y decisorios. Por tanto, los flujos efectivos de la información y las estrategias para promover el uso de la información constituyen componentes clave del diseño y manejo de los procesos de monitoreo y evaluación.

El diseño y la construcción de flujos de información deben guiarse por la definición de las necesidades de información por parte de los diferentes interesados en el proceso evaluativo. El flujo de información debe asegurar que cada actor tenga información de buena calidad para guiar y enriquecer el papel que juega en la iniciativa.

Como consecuencia, resulta lógico que un flujo de información tenga su base en los puntos de entrega de los servicios o los puntos de encuentro con la población objetivo. Por tanto, los flujos de información se

pueden conceptualizar inicialmente con flujos que surgen desde abajo para arriba. Los gestores en los puntos más descentralizados o más cercanos a los afectados claramente tienen oportunidades para generar y/o recopilar datos y producir informaciones que alimentan todo el proceso evaluativo.

No obstante, hay un gran peligro en flujos de información meramente “de abajo hacia arriba”. Donde bien los gestores más en contacto con los afectados y con el entorno donde se entrega el servicio o donde se desenvuelve la iniciativa pueden generar mucha información, no toda la información que podrían generar es relevante para sus responsabilidades en la gestión del programa. Por ejemplo, en un programa de hogares comunitarios para el cuidado de niños de edad pre-escolar, las madres comunitarias podrían facilitar algunos datos para facilitar el análisis del desarrollo nutricional de los niños bajo sus cuidados. Asimismo, podría facilitar la recopilación de datos sobre la participación de los padres de familia en la gestión del hogar o en el mercado de trabajo. Estas informaciones podrían ser de interés a aquellos actores responsables por generar impactos o efectos en la nutrición, en la participación ciudadana o comunitaria y sobre el empleo y los ingresos familiares. No obstante, típicamente son elementos que se consideran “más allá” de las responsabilidades de las madres comunitarias, quienes se responsabilizan por la alimentación, la estimulación temprana y la actividad cotidiana del hogar y de los niños atendidos. En la medida que vamos a pedir a las madres comunitarias facilitar los datos o la información sobre algunos de los posibles efectos o impactos de su gestión, tenemos que generarles incentivos o motivaciones para ese trabajo. De no proveerles las adecuadas motivaciones, se corre el peligro de no contar con los datos de manera consistente y oportuna y/o de contar con datos de dudosa confiabilidad.

Este riesgo se presenta porque la percepción de irrelevancia o de poca importancia del dato hace que el sencillo acto de mandar alguna información baste para cumplir con el “requisito”, sin importar el cuidado por la calidad del dato. Si los que proveen la información no ven la relevancia y no ven ningún beneficio directo de participar en la recopilación de datos, poca motivación van a tener para invertir esfuerzos en la recopilación y el registro.

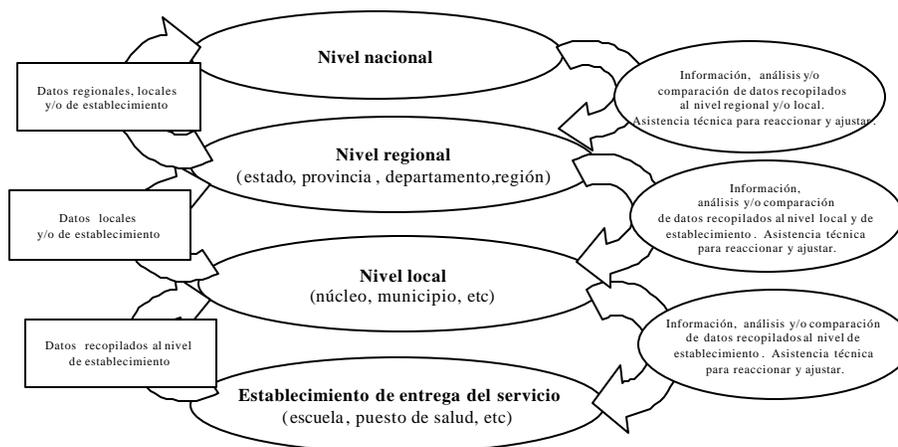
Por tanto, es necesario definir y manejar motivaciones para incentivar el trabajo en la recopilación y/o el registro de datos necesarios para los procesos evaluativos que deben despertar alguna identificación de la relevancia de la información para los gestores quienes estén participando en dicho trabajo. Las motivaciones, entonces, no consisten en un pago por el dato entregado. Más bien, consisten en algún incentivo relacionado con la información misma.

Los mismos flujos de información pueden ser motivadores, siempre y cuando sean bi-direccionales o multi-direccionales. Es decir, la provisión de información que sea de interés o de utilidad para los gestores puede por sí mismo incentivarles para que continúen participando en el registro o recopilación de datos de buena calidad y alta confiabilidad. Si los gestores más cercanos a la población objetivo registran datos y los remite a un nivel de gestión más agregado, ese nivel puede agregar los datos, analizar la información y volverla a remitir a los establecimientos más desagregados, para que éstos puedan comparar los indicadores sobre su gestión en relación con los de otros establecimientos, en relación a sus gestiones pasadas y/o en comparación con algunos estándares. Esta información de alguna forma les sirve de retroalimentación y les indica caminos para mantener y/o fortalecer su gestión. A su vez, le señala que los

datos que recopilan tengan algún uso o interés y les motiva a continuar y/o mejorar su recopilación.

Otra motivación que promueve y enriquece una percepción de la relevancia de los datos recopilados en el proceso evaluativo consistiría en una retroalimentación por parte de los gestores más centralizados hacia los gestores más locales, con base en la información proveniente de dichos datos. Si existe una fluida comunicación que indica lo que se está concluyendo sobre el diseño, la gestión o la dinámica de la iniciativa, con base en el análisis y la comparación de datos, los gestores inmediatamente perciben la utilidad de los datos y suelen ser más comprometidos con la recopilación. Por supuesto, esta comunicación, a su vez, puede estar orientada a la introducción de mejoras en el programa, por medio de dialogo y asistencia técnica. El diálogo resultante puede introducir nuevas percepciones o perspectivas a los procesos de análisis e interpretación de los datos evaluativo. Así, la incorporación de flujos bi-direccionales o multi-direccionales de información pueden facilitar que la evaluación brinde sus frutos inmediatos por medio del enriquecimiento del programa y también sus frutos indirectos, por medio de la mejora de los compromisos en los procesos de recopilación, remisión y análisis de datos.

**Figura 4.**



La Figura 4 ilustra un flujo de información de esta naturaleza: los datos recopilados al nivel de establecimiento (además de retroalimentar directamente al establecimiento) se remiten al nivel local, donde pueden ser analizados, agregados y/o comparados con los provenientes de otros establecimientos en la misma localidad. Los resultados de estos procesos se devuelven a los establecimientos, con el fin de guiar

o fortalecer la gerencia y, a su vez, motivar el enriquecimiento de la información. La localidad puede basarse en los resultados señalados por los datos locales para reconocer éxitos, para ofrecer asesoría o para ajustar sus estrategias con respecto a los establecimientos. Los datos locales fluyen también a los niveles regionales, donde pueden ser analizados, agregados y/o comparados con los que provienen de otras localidades. Las regiones, a su vez, remiten datos a los gestores del nivel nacional y también devuelven información valiosa para los gestores locales. Esta retroalimentación también se produce en el nivel nacional, en sus esfuerzos para apoyar a los niveles regionales.

De los flujos bi-direccionales o multi-direccionales de información, esperamos promover un *uso efectivo* de la información generada en el proceso evaluativo. Si vamos a implementar efectivamente un paradigma de gerencia que está enfocado en el logro de mejoras eficientes y equitativas en las condiciones de vida, indudablemente los gerentes necesitan contar con una herramienta que les permite conocer continuamente el estado de las actividades y productos que están manejando, los logros sociales que pueden estarse produciendo y las relaciones entre los dos. Es decir, el gerente requerirá de un proceso continuo de monitoreo y evaluación.

### ***Séptimo paso: introducir estrategias e incentivos que promueven el uso de dicha información***

Un gerente totalmente comprometido con este nuevo paradigma tendría incentivos naturales para usar un proceso evaluativo. De hecho, este uso conduciría a los gerentes a introducir consecuencias distinguibles para resultados evaluativos diferentes: ciertas consecuencias para aquellas iniciativas que indican que se logran los objetivos buscados y otras consecuencias, claramente diferentes, para aquellos que indican que no se logran los objetivos buscados.

La cultura gerencial que facilitaría y promovería el efectivo uso de la evaluación, como instrumento aliado del gerente, tendría por lo menos cuatro características particulares:

- *Sería una cultura gerencial que permita la equivocación y el ajuste.* Una cultura gerencial moderna, orientada a logro de cambios sociales eficientes y equitativos, incentivaría la flexibilidad y la innovación, como mecanismos para asegurar el logro de los objetivos máximos deseados. Permitiría a los equipos gestores probar estrategias que parecen ser caminos idóneos para el logro de las transformaciones deseadas, siempre y cuando hubiera instrumentos que les indican de manera oportuna la efectividad y eficiencia de los resultados. Por supuesto, puede existir una tolerancia a la equivocación siempre y cuando haya la capacidad de reconocer una estrategia no eficaz, para hacer cambios y ajustes sobre la marcha. La cultura gerencial que promueve innovación dinámica, entonces, no sólo promueve el uso de la evaluación, sino también lo demanda como instrumento indispensable de la gerencia.
- *Sería un contexto gerencial en que los que reciben la información tengan autoridad dentro de la organización para utilizarla y hacer las modificaciones del caso.* ¿Por qué pedir a los directores de escuela evaluar al desempeño de los docentes, si no tiene capacidad o autoridad para implementar cambios, para exigir modificaciones en el desempeño e, incluso, para no renovar el contrato del

docente? ¿Por qué pedir a las madres comunitarias pesar y medir a los niños en su cuidado, si ella no cuenta con la flexibilidad de recursos y de asignaciones para modificar la alimentación de los niños, con tal promover el crecimiento de todos? Un contexto gerencial que promueva el uso de la información también permite que los que tengan la información puedan actuar sobre ella, siempre en función de los objetivos buscados.

- *Sería un contexto en que los incentivos organizacionales y gerenciales favorezcan la utilización de información.* Los contextos gerenciales siempre tienen incentivos – explícitos o implícitos. Hay incentivos en forma de premios o pagos por mérito o logro; hay incentivos en forma de reconocimientos. De no existir incentivos de esta naturaleza, hay incentivos “por omisión”, que típicamente incentivan comportamientos no consistentes con los objetivos organizacionales. En un contexto gerencial moderno idóneo para las iniciativas sociales, los incentivos – sean monetarios, o de reconocimientos, o en forma de los criterios que se utilizarán en las evaluaciones de desempeño – promoverán el uso de las informaciones generadas en los procesos evaluativos. Los incentivos marcarían hitos o valores meta o reconocerían logros en función de datos o informaciones generados por el proceso evaluativo. De esta manera, enfocarán a los equipos gestores en lo que realmente importa – el cumplimiento de diferentes objetivos especificados en el marco conceptual del proceso evaluativo.
- *Finalmente, sería un contexto gerencial en que existan mecanismos de ajuste.* Usar la información generada en el proceso evaluativo sólo resulta viable si hay mecanismos de ajuste o, sea, si hay flexibilidad suficiente para facilitar que los gerentes utilicen la evaluación para reconocer que hay necesidad de redefinir caminos y que efectivamente los pueden redefinir. Esto implica mecanismos que permitiría la reasignación de recursos humanos, físicos y financieros; implica autoridad para redefinir las estrategias operativas y/o para modificar las características del bien, servicio o información que se está ofreciendo, con tal lograr los objetivos deseados. Este contexto gerencial se caracteriza por regulaciones muy diferentes a las que típicamente han caracterizado las administraciones públicas de finales del Siglo XX.

Ahora bien, sabemos que el cambio en los paradigmas gerenciales no se producen de la noche a la mañana. La cultura gerencial va a cambiar paulatinamente, particularmente en el sector público donde sigue siendo rígidamente reglamentada. ¿Debemos esperar, entonces, que haya un cambio en las actitudes y en las reglamentaciones y convenciones gerenciales-administrativas, para luego responder a las demandas de procesos evaluativos rigurosos?

Nuestra respuesta sería un contundente “no”. En lugar de esperar que se produzcan cambios gerenciales de fondo para luego avanzar sobre los procesos evaluativos, podríamos utilizar los mismos procesos evaluativos para promover profundos cambios gerenciales. Procesos evaluativos en que participan múltiples involucrados y que generan valiosa información para mejorar la gestión podrían ser fuerza motivadora de otros cambios. La fuerza de la información generada podría ser utilizada para aplancar cambios de fondo en los reglamentos y en las prácticas cotidianas de la gerencia en los sectores sociales.

Por tanto, recomendamos utilizar la evaluación como un instrumento que motive y facilite cambios gerenciales de mayor profundidad. No obstante, esto implica que va a tener que haber esfuerzos proactivos por parte de individuos y organizaciones convencidos y comprometidos, para promover el uso de la evaluación – o más específicamente, el uso de la información generada por la evaluación. Es decir, mientras que la transformación gerencial avance lo suficiente para que una nueva cultura gerencial demande evaluación como instrumento indispensable, se debe tomar medidas específicamente diseñadas para promover el uso de la información evaluativa. Entre las posibles medidas que se podrían considerar figuran las siguientes:

- *Definición de valores objetivo y valores de referencia:* Una primera dificultad para el uso de la información se presenta cuando no hay experiencia en trabajar con un dato o un indicador específico. En ese caso, los usuarios de la información (los gestores y/o los interesados en la iniciativa que se evalúa) requieren de referencias que les faciliten la interpretación de la información. Estas referencias pueden venir en forma de estándares especificados por algún referente técnico o por experiencias previas. Los valores de referencia para datos sobre costos se podrían venir en forma de un rango determinado con base en los costos de experiencias previas en la implementación de estrategias parecidas.
- *Vínculo de los indicadores o informaciones con los procesos decisorios:* Los datos o indicadores utilizados en los procesos decisorios adquirirían una relevancia inmediata en la medida que formaran parte del dialogo conducente a la toma de decisiones con respecto a los recursos asignados a las iniciativas o a la naturaleza de las actividades futuras. Por tanto, en la medida que los equipos responsables por la toma de decisiones demanden datos sobre ciertos fenómenos o ciertas actividades, su monitoreo va a adquirir una relevancia “automática”. En la medida que los decisores estipulen que van a prestar atención a la evolución de ciertas actividades o ciertos resultados, van a animar a los gestores a prestar atención a los datos correspondientes.
- *Especificación de puntos de decisión:* Para concretar el vínculo de los datos o la información con los procesos gerenciales y decisorios, se pueden especificar algunos “puntos de decisión”, fijados por plazos de tiempo o por valores objetivo de ciertos indicadores. Por ejemplo, se podría decir que de no lograr reducir el costo de pavimentación por metro cuadrado en un 20% dentro de los siguientes 90 días, habría que reconsiderar las tecnologías aplicadas. Asimismo, se podría decir cuando los costos lleguen a bajar en más de 20%, se reabrirla el debate sobre la extensión contractual. Igualmente, se podría decir que si no se observa un aumento en la satisfacción de los padres de familia al cabo del próximo año escolar, se suspenderá la nueva iniciativa de estudio independiente en lecto-escritura.
- *Definición de pactos, contratos de gestión o desempeño.* El pacto o contrato de gestión ( o de desempeño) puede comprometer a los gerentes o al equipo gestor en el logro de determinadas metas, medidas por datos incluidos en los procesos evaluativos.

- *Reconocimiento, incentivos para el cumplimiento de objetivos:* Se pueden definir reconocimientos o incentivos vinculados con datos o indicadores incorporados en los procesos evaluativos. A manera de ejemplo, la administración de las pensiones de seguridad social en el estado de Sao Paulo ha fijado un conjunto de cuatro o cinco indicadores para monitorear la eficiencia administrativa en la tramitación de pensiones. Periódicamente, publica los valores que cada municipio ha registrado para cada uno de los indicadores y destaca el municipio de mejor gestión y el municipio que más ha mejorado su gestión de las pensiones.
- *Desincentivos en caso de no cumplir:* En la misma forma de incentivar el cumplimiento, se puede desincentivar o sancionar el incumplimiento de ciertos objetivos. Nuevamente, la explicitación de expectativas y las consecuencias de incumplir las expectativas puede conducir a los equipos gestores a guiar sus esfuerzos por un seguimiento sistemático de los fenómenos que se desean afectar.

### ***Octavo paso: definir y manejar estrategias para ajustar continuamente el proceso evaluativo***

Si entendemos el proceso evaluativo como un instrumento de la gerencia, resulta apenas evidente que tiene que caracterizarse por la flexibilidad y la adaptabilidad. Para que sea útil al equipo gestor, el proceso evaluativo tiene que reaccionar a cambios en el entorno o en la iniciativa misma; tiene que ser proactivo en el mantenimiento de la participación en el proceso de diversos actores y diversas perspectivas.

Como tal, se requiere un monitoreo y evaluación del mismo proceso evaluativo, con el fin de asegurar que continuamente agrega valor a los procesos decisorios y gerenciales que apoya, mediante la provisión oportuna de información relevante. La evaluación del proceso evaluativo podría señalar cambios o ajustes necesarios para modificar o ajustar los procesos de recopilación, análisis, distribución y uso de las informaciones.

### **Conclusiones**

En este texto, se ha propuesto que el monitoreo y evaluación constituyen un *proceso* que apoya el diseño y gerencia de las iniciativas sociales (llámense políticas, programas, planes o proyectos). Como proceso, es dinámico y activo. Su enfoque surge de su objetivo de generar información útil sobre múltiples dimensiones y características de las actividades y los efectos e impactos de dichas iniciativas.

Partimos del concepto que las iniciativas consisten en hipótesis causales que proponen realizar un conjunto de inversiones y/o actividades de tal forma causen un conjunto de efectos o impactos deseados. Este concepto hace que el monitoreo y evaluación sean procesos que hacen un seguimiento sistemático de los esfuerzos de invertir y de gestionar actividades y pruebas continuas de las hipótesis causales.

Visto así, el monitoreo y la evaluación son procesos que nos permiten aprender: aprender lo que está resultando y lo que no resulta. Aprender que en determinados entornos, una determinada relación causa-efecto se produce, mientras que en otros entornos, no se produce. Nos permite detectar los ajustes que hay que hacer para facilitar que las actividades se hagan de manera oportuna, en forma eficiente y con la

calidad esperada. Identifica los ajustes o las actividades adicionales que tienen que incluirse, con tal producir los efectos esperados. En síntesis, la evaluación permite enriquecer los procesos gerenciales con un aprendizaje dinámico.

El diseño y manejo de un proceso evaluativo requiere de manera prioritaria de la especificación del marco conceptual de la iniciativa social que se propone evaluar, en forma de una jerarquía de objetivos interrelacionados, no sólo permite definir los procesos evaluativos, sino también constituye un insumo clave para orientar la gerencia de las iniciativas. La superación de ese paso, por sí solo, consolida y fortalece los procesos gerenciales y evaluativos.

Una vez lograda la explicitación de lo que se propone lograr, se puede ir construyendo un proceso evaluativo que nutre y apoya el proceso gerencial y que alimenta al proceso decisorio de valiosa información.

## **BIBLIOGRAFIA**

- BID. Oficina de Evaluación. 1997. *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Freeman, Howard y Marian Solomon. 1981. "The Next Decade in Evaluation Research" in Robert Levine et al, *Evaluation Research and Practice: Comparative and International Perspectives*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Kliksberg, Bernardo. 1993. *Pobreza: Un tema impostergable: Nuevas respuestas a nivel mundial*. Caracas: CLAD-FCE-PNUD.
- Moliner, María. 1998. *Diccionario de Uso del Español*. Segunda Edición. Madrid: Editorial Gredos S.A.
- OECD. Comité de Asistencia para el Desarrollo. 1991. *Principios de Evaluación de Asistencia para el Desarrollo*. París: OECD.
- Real Academia de la Lengua. 1992. *Diccionario de la Lengua Española*, 21a. edición, Madrid: Espasa Calpe, S.A.
- Sulbrandt, José. 1993. "La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales" en Bernardo Kliksberg, *Pobreza: Un tema impostergable: Nuevas respuestas a nivel mundial*. Caracas: CLAD-FCE-PNUD, pp. 309-352.
- UNICEF. 1991. *Guía de UNICEF para Monitoreo y Evaluación: ¿marcando una diferencia?* New York: UNICEF, Oficina de Evaluación.