



La Evaluación Social en el Estado Liberal

Autor: Leonardo Solarte Pazos¹

Resumen

Este artículo trata sobre la evaluación social, particularmente referida a las intervenciones estatales mediante políticas, programas o proyectos públicos, abordando la evaluación como una disciplina en la que se conjugan elementos de diversos campos del conocimiento y específicamente la ciencia política, las políticas públicas y la administración pública. Su intención es hacer notar la relación existente entre la teoría evaluativa y los principios del liberalismo político, así como la potencial importancia de la práctica de la evaluación dentro del estado liberal de bienestar. En el primer caso se plantean algunos nexos teóricos existentes entre la teoría evaluativa y la teoría política liberal, en tres dimensiones: axiológica, epistemológica y la concepción del Estado. En el segundo caso, se presentan diversas formas de concebir el rol de la evaluación como una herramienta de conformación de la democracia, aprendizaje político y social, así como mecanismo para mejorar la gestión del gobierno.

Abstract

This article treats on the social evaluation, particularly referred to the state interventions by means of policies, programs or public projects, approaching the public evaluation like a discipline in whom elements of diverse fields of the knowledge are conjugated such as political science, the public policies and the public administration.

Its intention is to make notice the existing relation between the evaluative theory and the principles of political liberalism, as well as the potential importance of the evaluative practice within the liberal state of well-being. In the first case some existing theoretical nexuses between the evaluative theory and the liberal political theory are identified, in three dimensions: axiological, epistemological and the conception of the state.

In the second case, diverse forms appear to conceive the roll of the evaluation like a tool of conformation of the democracy, political and social learning, as well as mechanism to improve the management of the government.

Términos Claves: Teoría evaluativa, evaluación de políticas públicas, evaluación del bienestar, dimensiones evaluativas en el estado liberal, evaluación y estado liberal, evaluación de programas públicos, evaluación del desarrollo.

Keywords: Evaluation Theory, Evaluation of Public Policy, Welfare Evaluation, Evaluative dimensions in the liberal State, Evaluation and liberal State, Development Evaluation.

¹ Profesor de la Fac. de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle – Cali – Colombia. Este artículo condensa algunas de las ideas básicas desarrolladas en el proyecto de investigación en curso actualmente en la Facultad de Ciencias de la Administración en la Universidad del Valle Cali, denominado "Modelos de Gestión y evaluación de Programas Sociales en Latinoamérica", las cuales hacen parte de su marco teórico.

1. Evaluación y Sociedad

Al comenzar el nuevo siglo asistimos a cambios importantes en la política y la economía mundial, y de América Latina. Globalización, Estado de mercado, desregularización, neoliberalismo, crisis del Estado de bienestar, democracia, equidad, mejoramiento de la administración pública, descentralización etc., son algunos de los conceptos que se confunden en el lenguaje técnico y político del nuevo siglo y que están teniendo un fuerte impacto en los Estados al generar transformaciones en el gobierno y la sociedad. Aparentemente la concepción del desarrollo y el norte de los Estados aparece guiado por principios liberales cada vez más ortodoxos que promueven la primacía del individuo y del mercado sobre el Estado y lo colectivo. Sin embargo, tras dos décadas de reformas políticas, económicas y sociales en los Estados y los gobiernos, nunca han sido más notorias las desigualdades sociales y las profundas diferencias entre los Estados ricos y pobres, las cuales se repiten al interior de los países, plasmadas en altos índices de pobreza y concentraciones alarmantes de la riqueza. La CEPAL, sostiene que la pobreza en América latina creció entre 1.997 y 2.000 de 204 a 220 millones, y entre el 40% y 70% los ciudadanos ganan menos de dos dólares diarios, aún en países en donde tradicionalmente no existía pobreza crónica. Pareciera una contradicción que en momentos en donde el ideal de democracia se encuentra más consolidado, se presenten retrocesos en la calidad de vida de las sociedades, lo cual ha llevado a que en diversos escenarios se plantee la urgencia de reorientar los patrones regionales de desarrollo, en torno a la equidad como reducción de la desigualdad social (CEPAL, 2000, p. xii).

Independientemente de las causas de esta situación, externas o internas a los países y a su relación con el modelo de mercado dominante, es un hecho que ahora más que nunca, los gobiernos latinoamericanos deben, dentro de la escasez de los recursos y su quiebra casi generalizada, afinar las acciones a emprender

para modificar tal situación de inequidad e injusticia. Cada vez es más notorio por la experiencia real, el desprestigio de las políticas de receta, que se aplican de manera repetitiva. Tal situación ha llamado la atención de los organismos multilaterales y las economías dominantes, quienes en distintos foros han comenzado a asumir con preocupación la discusión sobre el tema de la pobreza mundial.

La Ciencia política, las Políticas públicas y la Administración pública, tienen un rol protagónico en este escenario. Independientemente del modelo de Estado que se promueva, surge la necesidad imperiosa de diseñar políticas exitosas para mejorar las condiciones de vida de la población, implantar nuevas formas de relación entre la sociedad y Estado, mejorar el desempeño del Estado, así como reflejar transparencia y responsabilidad en las acciones del gobierno para reforzar la confianza de la sociedad. Una de las formas de contribuir a este proceso es la generación de aprendizaje social e institucional, que permita aprender de las experiencias - negativas y positivas -, que analice la conveniencia y resultados de las acciones políticas, sociales y económicas y que facilite el establecimiento de acuerdos sociales y políticos sobre lo que se debe emprender.

Hace 40 años, el teórico social Donald Campbell, inmerso en el contexto de la racionalidad política, dominante de ese momento, planteó que la sociedad podía reformarse a sí misma mediante la experimentación social y que ésta era un ejercicio imprescindible para que los políticos y tecnócratas decidieran sus cursos de acción. Aunque esta visión instrumental de la política ha sido superada sustancialmente, sí es evidente que algunas sociedades poseen mecanismos formales e informales de aprendizaje político y social que, desde el gobierno como en el caso de los Estados Unidos, o desde el control social como en algunos países europeos, favorecen la

decisión sobre políticas públicas, la rendición de cuentas y el conocimiento de la ciudadanía sobre las acciones de sus gobernantes.

La evaluación es una disciplina que en el campo político y social, cumple este rol. De un lado es un efectivo instrumento de aprendizaje para la ciudadanía, que igualmente permite controlar al gobierno. Pedir cuentas a los gobernantes, requiere conocimiento e información y esta se consigue con procesos evaluativos que devenen ante la opinión pública y la ciudadanía lo que el gobierno hace y los resultados de sus políticas.

Por otra parte, para el gobierno, la evaluación es un instrumento útil para diseñar políticas, particularmente aquellas orientadas al mejoramiento de la condición de vida de la población, evaluar su gestión, producir ajustes convenientes y reconstruir el aparato institucional. La evaluación, más que un mecanismo instrumental, representa una cultura de gobierno, que no se limita a ser un proceso meramente técnico. Aunque es una herramienta práctica para tomar decisiones por parte del gobernante y generar control político y social por la ciudadanía, su utilidad más trascendental radica al verse como un proceso deliberativo que permite analizar la acción específica del Estado, el contexto en el que se desarrolla esta acción, su relación con el sistema institucional y político vigente, y cuestionar la ideología dominante presente en la acción política. La aplicación de programas evaluativos desde diversos frentes permite cuestionar de manera útil y constructiva, desde el marco ideológico que soporta la acción política, hasta su adecuación con el contexto social y político.

Aunque la evaluación puede aplicarse sobre cualquier tipo de organización, su mayor campo de acción es y será el Estado, como generador de cambios sociales. Cuando se trata de la acción gubernamental, la evaluación debe

integrar componentes del sistema político, social, económico, e institucional, convirtiéndola en una valiosa herramienta de análisis y aprendizaje.

La evolución de la teoría y práctica evaluativa a partir de la post guerra, ha ido de la mano con el avance del Estado de bienestar liberal, en Europa y los Estados Unidos, como herramienta para el diseño de las reformas sociales. En este período, los principales demandantes de procesos evaluativos fueron los gobiernos, siendo la sociedad el objeto de estudio a reformar. Una vez que se produce a nivel mundial, el giro hacia la reducción del tamaño del Estado, la orientación hacia el mercado y el auge de las escuelas gerencialistas de la administración pública, la evaluación deja de concentrarse en la reforma de la sociedad, y se convierte en un mecanismo de reforma del Estado, buscando aumentar su eficacia. Durante todo este tiempo, se han ido conformando diversas corrientes teóricas que, tanto en Europa como en los Estados Unidos, orientan la evaluación hacia diversos usos tales como la decisión pública, el aprendizaje social, el fomento a la democracia, el mejoramiento de la gestión, entre otros.

En América Latina, no se puede hablar de una apropiación sistemática de la evaluación como práctica gubernamental ni social hasta la fecha. Durante el período de reformas sociales de carácter populista en los años 50 y 60 su aplicación fue mínima. Hacia los años 70's se incrementa su uso de manera puntual, orientada básicamente hacia la evaluación de algunos programas de desarrollo y básicamente promovida por los organismos multilaterales y las ONG's internacionales que desarrollaban programas de asistencia. A nivel de los gobiernos se hizo más énfasis en la implantación de sistemas de planificación centralizados, que orientaran la presupuestación por programas. En los años 90 se asiste a un debilitamiento del debate sobre las políticas de desarrollo (Sánchez, 2000), al ejecutar procesos de ajuste en la economía y los gobiernos. Durante este período se intentó desarrollar sistemas

nacionales de planificación y evaluación, algunos con mayor éxito y continuidad que otros en diversos países como Chile, Colombia (SINERGIA en el gobierno de Ernesto Samper), Bolivia (SISPLAN), México (modelo de la Sec. de Desarrollo Social - SEDESOL), con diversas orientaciones, centrados en los programas sociales, algunos en el desempeño de las agencias estatales y otros en el presupuesto del gobierno.

La teoría y práctica evaluativa poseen una particularidad interesante por cuanto en ella confluyen diversas disciplinas: la ciencia política, la ciencia de las políticas públicas, la investigación social, la sociología, la administración, entre otras, hecho que la convierte en un amplio campo de exploración temática. Sin embargo, la literatura aborda de manera independiente el tratamiento de la filosofía política liberal, de la gestión pública, de las políticas públicas y de la evaluación social. En el caso de las políticas públicas, generalmente la evaluación se presenta como un paso más dentro del ciclo de políticas, con una fuerte orientación teórica. Por el contrario, la literatura sobre evaluación presenta un fuerte carácter instrumental, desligado del contexto político y filosófico. La gestión pública por su parte se ocupa de la evaluación desde una perspectiva netamente administrativa o de desempeño. A pesar de lo anterior, es evidente la fuerte relación teórica que existe entre ellas y cómo la teoría política, así como lo hace con las políticas públicas, ofrece implícitamente en algunos casos y explícitamente en otros, la fundamentación principal para el desarrollo de la teoría evaluativa².

² Si bien existen autores como E. House y F. Fisher que trabajan en esta dirección, su intención es más la de demostrar el carácter deliberativo de la evaluación.

2. Una Aproximación al Concepto de la Evaluación Social

La evaluación en su definición más amplia es un tipo de investigación aplicada que intenta determinar el valor de un esfuerzo, de una innovación, una intervención, algún servicio o enfoque determinado (Robson, 1993, p 170). La teoría evaluativa ha sido desarrollada con el concurso de diversas ciencias y disciplinas como parte integral de los procesos y organizaciones que son su objeto de estudio. Es notoria la interdisciplinariedad que representa la evaluación, así como la multiplicidad de campos de acción en los que se puede aplicar. Su conformación ha contado, entre otros, con el aporte de la sociología, la ciencia política, la educación (cuya contribución a la evaluación ha sido definitiva), la administración, la psicología, la economía y la investigación social. Su ámbito de aplicación se encuentra en cualquier organización objeto de estudio por parte de las diferentes áreas del conocimiento: la escuela para la educación, las organizaciones públicas y privadas para la administración, las organizaciones sociales para la sociología y la psicología, las organizaciones políticas para la ciencia política y los mercados para la economía, son sólo algunos ejemplos de la aplicabilidad de la teoría evaluativa. Sin embargo, aunque esta se ha nutrido de diversas fuentes para la construcción de sus modelos y enfoques, existe un denominador común: el ser humano como sujeto de acciones con propósitos definidos, las cuales se considera que deben ser evaluadas con algún fin.

La evaluación, como se trata aquí, tiene que ver con las intervenciones del gobierno desde la perspectiva de la ciencia política, las políticas públicas (Political Science y Policy Science), y la gestión pública (Public Management), en la dimensión de bienestar del Estado liberal, estudiando el cambio social generado por el Estado y el gobierno a través de políticas, programas y proyectos públicos. Desde esta óptica, la evaluación se concibe de manera amplia, y tiene que ver con los problemas

públicos, la búsqueda de soluciones, el análisis del aparato institucional que las desarrolla y la ideología que soporta el cambio.

La definición del concepto de evaluación, particularmente en el campo de las intervenciones públicas y sociales, ha estado marcada por el debate sobre su alcance y utilidad. Una primera tendencia define a la evaluación de manera instrumental, como un proceso sistemático que recoge información, la procesa, y determina los resultados de una intervención con el objeto de tomar decisiones en el ámbito político o gubernamental, generalmente con un alcance determinado por los límites que impone la intervención evaluada. Una segunda, que plantea la evaluación como algo inherente al proceso de construcción social, que sirve para conocer la realidad, percibir los problemas sociales, construir colectivamente propuestas y mejorar la sociedad; esta última le da a la evaluación un alcance social más amplio y deliberativo, que traspaasa la simple intervención e incursiona en el cuestionamiento de la sociedad, el Estado y la ideología política que lo respalda.

Carol Weiss (Weiss, 1998, p. 4) define la evaluación como el sistemático análisis de la operación y/o de los efectos de una política o programa, comparándolo con un grupo de estándares implícitos o explícitos, como medio para contribuir a mejorar el programa o la política. Encontramos aquí una visión sistémica que compara una intervención con parámetros determinados para concluir sobre su conveniencia y producir mejoras. Una visión similar la ofrece Michael Patton cuando afirma que la práctica evaluativa incluye la “recolección sistemática de información sobre las actividades, características y efectos de programas, personal y productos para el uso de determinadas personas para reducir incertidumbre, efectividad y tomar decisiones con respecto a lo que estos programas, personas o productos están logrando y afectando” (Patton, 1982, p 15). En el mismo sentido Peter Rossi la

concibe como la sistemática aplicación de procedimientos de investigación social en evaluar la conceptualización y el diseño, la implementación y la utilidad de los programas de intervención social (Rossi, 1982, p. 20).

Uno de los conceptos mas difundidos en la literatura sobre el tema, es la necesidad de que la evaluación logre determinar el valor y el mérito de una intervención para ser considerada como una verdadera evaluación (Stufflebeam - Shinkfield, 1985, p. 19), orientación que ha generado definiciones centradas en el valor, considerándola como un “juicio de valor” sobre algo, entendido este como la contribución de la intervención en términos de valía y mérito, para lo cual es fundamental la construcción de criterios razonables de valor.

Algunos autores como Michael Scriven, defienden la evaluación como “ciencia del valor”, pero rechazan categóricamente el condicionamiento de la evaluación hacia la toma de decisiones y consideran que el evaluador es un simple sustituto del consumidor, quien es el que debe decidir finalmente.

La práctica de la evaluación ha estado estrechamente ligada a la gestión gubernamental y a la evolución de la intervención social por parte del Estado. Aunque con raíces anteriores, la evaluación es heredera directa del periodo denominado en Europa como “Estado de bienestar”, y en los Estados Unidos como la “sociedad de las reformas”, posterior a la segunda guerra mundial. Aquí, se consolidó la evaluación como herramienta de reforma social, orientada a proveer a los decisores políticos de elementos para desarrollar los programas sociales. Durante el periodo posterior a la crisis del Estado de bienestar, denominado comúnmente como Estado de mercado, la evaluación se reorienta hacia la reforma del Estado y la maximización de la relación costo / beneficio en la intervención social.

Una política pública se puede definir simplemente como aquello que un gobierno hace o deja de hacer (Dye, 1.984, p 1). Los gobiernos crean estructuras, las modifican, regulan actividades, promueven acciones, distribuyen beneficios, imparten justicia, etc., como parte de sus funciones. Esto en su conjunto puede considerarse como política pública, la cual en los gobiernos está enfocada sobre aspectos tan variados como defensa, salud, educación, vivienda, infraestructura, mejoramiento económico, justicia, seguridad social, recreación, tributación, etc., y gran parte del presupuesto y el esfuerzo público se concentra en estas tareas.

Desde la óptica tradicional, la evaluación de políticas públicas se considera parte integral del proceso de las políticas públicas, la cual permite a los gobiernos aprender sobre las consecuencias de sus acciones (Dye, 1.984, p 344) y tomar decisiones sobre el futuro de la política, ya sea a manera de ajuste o de formulación de nuevas políticas y acciones.

En el campo de las políticas públicas, el ámbito de la evaluación tiene que ver no solo con el proceso institucional de análisis de la gestión gubernamental por parte del mismo gobierno, el legislativo o los organismos de control, sino que incluye la existencia de organismos

civiles de control que representen los intereses de la sociedad (Meny- Thoenig, 1992, p. 194).

La visión racional y de toma de decisiones de las políticas públicas considera a la evaluación como una fase, ubicada al final de un ciclo que incluye la identificación de políticas, el desarrollo, la puesta en marcha, la evaluación y la terminación, en el cual se evidencian los resultados del programa, mediante la definición de criterios comparativos, la medición de datos, el análisis y las recomendaciones³.

En los modelos de procesos, la evaluación se concibe como una etapa del proceso de políticas públicas, ubicada generalmente al final de la implementación, aunque también se considera como un proceso inicial que se realiza con el objeto de seleccionar una política entre diversas opciones existentes (pre-evaluación) e identificar la conveniencia (factibilidad) de emprenderla. Adicionalmente, se ha planteado como parte de la función de la evaluación, la inclusión de procesos de seguimiento (monitoreo) de la política con el objeto de evaluar sobre la marcha su implementación con respecto a lo planificado y realizar ajustes necesarios⁴. Aquí, el proceso de evaluación tiene una clara connotación decisional, enfocada a seleccionar una política, controlar o mejorar su implantación y determinar lo que ha sucedido una vez ha sido concluida concluido.

Para Meny y Thoenig (Meny – Thoenig, 1992, p. 195) evaluar una política pública es “apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico. Un modo de razonamiento sobre la base de métodos científicos de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no de las políticas públicas”. Al respecto Eleanor Chelimsky (Chelimsky, 1992, p. 26) señala tres propósitos de la evaluación en el gobierno: la formulación de políticas, la ejecución y la responsabilidad en la toma de decisiones públicas

³ MULLER, Pierre. Las políticas públicas. Santa fe de Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana. Traducción de Carlos Salazar Vargas y Jean - Francois Jolly. Mimeo. p 27.

⁴ El monitoreo cumple un rol de control del programa, y de alimentación para la evaluación. Peter H. Rossi, lo define como monitoreo del programa y responsabilización (accountability), con dos objetivos: identificar el alcance de la población objetivo y la entrega de servicios; y plantea que este es un insumo importante para la evaluación del impacto del programa. (ROSSI - FREEMAN, 1982, p. 123).

Vedung, lo ubica durante el proceso de gobierno, una vez se ha tomado la decisión sobre lo que se hará y se realiza sobre la administración del programa. (VEDUNG, 1997, p. 17). Entre los tipos de monitoreo (y componentes) que normalmente se incluyen están: Monitoreo del desempeño del programa, monitoreo financiero, estudios de diagnóstico, evaluaciones de medio término, auditoría, monitorio de las operaciones, capacidad y sostenibilidad. (VALADEZ y BAMBERGER, 1994, p. 120)

(efectividad de un programa, necesidad de continuarlo). El considerar la evaluación como un asunto de responsabilidad ante la toma de decisiones hace pensar en un escenario de voluntad política que permita algún nivel de independencia del proceso evaluativo.

Sin embargo, la evaluación en el proceso político también puede verse como un proceso deliberativo, multidimensional, en el que se busca dilucidar mediante el diálogo la brecha existente entre el discurso normativo y el empírico, usando enfoques metodológicos múltiples, intentando poner en evidencia diversos enfoques de conocimiento y de la realidad, en oposición al excluyente discurso racional de la toma de decisiones. La evaluación desde esta perspectiva sirve para generar consensos y acuerdos sociales (Fisher, 1997, p. 19 y 207), comprendiendo y mejorando la acción social y la interacción entre la sociedad y las instituciones.

La evaluación de políticas públicas es útil tanto para quien concibe y gestiona la política como para la opinión pública. Para quien la concibe y gestiona, la evaluación se convierte en una poderosa herramienta para la toma de decisiones relacionadas con el ajuste y perfeccionamiento de la política en curso y su planificación futura, así como un mecanismo de rendición de cuentas ante la sociedad y el Estado. Para la opinión pública, la evaluación es una vía de conocimiento sobre los resultados de las intervenciones del Gobierno que le permite ejercer su derecho de petición de cuentas como elector y ciudadano e incidir en las decisiones del Estado.

Desde su origen y desde diversas perspectivas se ha asociado el concepto de evaluación con el de "interés público". Donald Campbell a través de su elaborada idea de las reformas como experimentos y la sociedad experimental buscó confrontar los supuestos políticos para mejorar la sociedad (Shadish - Levinton, 1991, p.154). Michael Scriven

consideró que el uso de la evaluación de resultados en la elaboración de políticas contribuía a la democracia en la medida en que permitía reflejar los intereses de la sociedad y de los actores relacionados con las intervenciones, y privilegió siempre la evaluación en función del interés público en vez de la orientación hacia la administración (Shadish - Levinton, 1991, p.98 y subs). Carol Weiss, por su parte, plantea que los valores de los stakeholders deben prevalecer en las decisiones, y la evaluación debe determinar dichos valores así como el marco político en el que se mueven (Shadish - Levinton, 1991, p. 210).

Una política se puede concebir como una declaración de objetivos relacionados con una serie de actividades para lograrlos, en una particular jurisdicción (Weiss, 1998, p. 7). En muchos casos, las políticas se estructuran para su ejecución en programas y estos a su vez en proyectos específicos. En otras ocasiones las políticas corresponden a estrategias o acciones que no necesariamente requieren programas estructurados sino acciones ejecutivas o legislativas determinadas. La estructuración en políticas o programas difiere en los distintos países. Mientras que en los Estados Unidos el programa es clave para agrupar acciones y presupuestos, en Francia por ejemplo, no se utiliza y los presupuestos se asignan con criterios de categorías contables (Meny - Thoenig, 1992, p. 92).

No existe en la literatura una diferenciación clara entre los elementos metodológicos asociados con la evaluación de políticas y la evaluación de programas. En cierta forma esto se debe a las dificultades para distinguir en el terreno práctico (no teórico), las diferencias entre políticas y programas; efectivamente un programa nacional de gran envergadura puede ser considerado como la expresión real de una política e incluso puede tomar el nombre de la política que lo generó (p.e: programa de lucha contra las drogas). Carol

Weiss (Weiss, 1998, p. 7) señala que la evaluación concierne directamente con cualquiera de estos niveles (políticas, programas y proyectos), y que las técnicas⁵ de la evaluación son bastante adaptables a cualquiera de ellos.

3. El Rol Político y Social de la Evaluación en el Estado Liberal.

La concepción anterior de la evaluación está referida a una política en particular, y se concentra exclusivamente en su desempeño. Sin embargo, la evaluación se mueve en un campo más ambicioso, que le da sentido y funcionalidad en diversos ámbitos, tales como el proceso de gobierno, la conformación de ciudadanía y democracia, la validación de ideologías y el mejoramiento del Estado entre otros. A este respecto, Joseph Wholey plantea que la evaluación constituye “el centro del debate político en una sociedad, revelador de los procesos de acción, de las iniciativas y de las estructuras de poder⁶”.

La evaluación como herramienta de formación ciudadana y participación social.

Esta perspectiva recoge la idea de que la evaluación permite al ciudadano informarse acerca del desempeño del gobierno con respecto a sus intereses particulares mejorando su capacidad de opinión y decisión con respecto a su futuro. Esta idea es extensiva también al concepto de que se genera aprendizaje individual y formación como ciudadano al estar en contacto con proposiciones, puntos de vista y análisis de carácter plural promovidos democráticamente mediante los procesos evaluativos.

⁵ Esto no significa que el contexto de cada programa no implique una estrategia evaluativa particular. VEDUNG, Evert. Op. cit., p. 121.

⁶ WHOLEY, Joseph. ¿What can we actually get from program evaluation? *Policy Science*, 3, p 361-369. Citado por : MENY, Yves; THOENIG Jean C. *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel. 1992. p. 201.

La evaluación como herramienta de aprendizaje social.

Esta perspectiva se puede leer a partir de trabajos tan diversos como los de Campbell o Scriven, y está también asociada con las escuelas participativas de la planificación y del desarrollo. Existen diversas consideraciones asociadas con el aprendizaje social a partir de la evaluación. En primer lugar se considera que la sociedad puede aprender a partir de un análisis formal de las intervenciones sociales y sus resultados, mejorando su capacidad para generar consenso con respecto a lo que es conveniente o no para sus intereses colectivos; en este caso, la evaluación como práctica social es el instrumento para facilitar este proceso adquiriendo un rol de mediación entre los diversos actores. En segundo lugar la evaluación contribuye a que una sociedad se reconozca a sí misma a partir del conocimiento y debate de los intereses y opiniones de los diferentes grupos que la conforman, facilitando su empoderamiento (Fetterman, 2000) y capacidad de construcción de su futuro⁷.

La evaluación como herramienta de responsabilización.

La tendencia actual de los gobiernos es hacia la reducción del gasto público y la búsqueda de mayor eficiencia en su gestión; el ciudadano, a su vez, ha pasado a ser considerado como un cliente que “adquiere” bienes y servicios del Estado. Para ello, profundas reformas al Estado se han emprendido en la mayoría de los países y se han promovido procesos descentralizadores, en búsqueda de mayor autonomía y equilibrio fiscal, así como la aparición de nuevas formas de prestación de servicios a través del mercado.

⁷ SANGRA, Emmanuel. Evaluation an civil society, the example of the Canton of Geneva. 2000. Paper presentado en la Cuarta Conferencia de la Sociedad Europea de Evaluación. Lausanne, Suiza. Octubre 2000; en donde se presenta el caso de la Comisión Externa para la evaluación de la Política Pública de Geneva, en la cual tanto su composición, la selección de objetos de evaluación, así como la amplia consulta de intereses ciudadanos, contribuye desde la perspectiva del autor a mejorar la transparencia, el empoderamiento y la mediación en la sociedad civil.

Este escenario ha generado mayores demandas de responsabilización⁸ y transparencia al interior del gobierno desde los subordinados hacia sus superiores, y desde el gobernante hacia la ciudadanía, con el objeto de presionar el uso apropiado de los recursos y la consecución de resultados en la gestión. La responsabilización incluye dar cuenta sobre el cumplimiento de mandatos constitucionales y legales del gobernante, la cantidad y calidad de los bienes o servicios que el gobierno provee, el cumplimiento de los objetivos y planes programados, el uso de los fondos públicos, el cumplimiento de los objetivos de largo plazo, los niveles de eficiencia, el cumplimiento de procedimientos, la utilización de recursos etc., y debe ser ejercida en los distintos niveles del gobierno.

El concepto de responsabilización ha evolucionado desde el control de gestión clásico a través de herramientas de fiscalización tradicionales, hasta el control por parte de la ciudadanía. Para este fin, la evaluación es una herramienta que apoya efectivamente diversas formas de responsabilización, tales como el control parlamentario, la lógica de resultados en la administración pública y el control social.

En el primer caso, el control parlamentario, la evaluación puede ser encomendada o desarrollada por el Congreso para obtener información objetiva que facilite su labor de control del ejecutivo. En el segundo caso, la introducción de lógicas de control y evaluación de resultados en la administración y la realización de evaluaciones independientes de las entidades ejecutoras proveen elementos para determinar el éxito o fracaso de una gestión en función de la consecución de cambios objetivos

y valorables en las situaciones sociales que se desean afectar. En cuanto al control social como mecanismo de responsabilización, se ha mencionado anteriormente que la evaluación puede servir como instrumento para mejorar el conocimiento de la comunidad sobre la gestión de sus gobernantes, permitiéndole ejercer de manera responsable e informada su derecho a exigir resultados a los gobernantes elegidos democráticamente.

La evaluación como herramienta de mejoramiento de la gestión pública

Aunque la teoría administrativa y de las políticas incluyen la evaluación como parte de la gestión de las organizaciones y del proceso de las políticas públicas, esta ha adquirido gran relevancia particularmente con la denominada “nueva administración pública”, en los años 90. La “nueva administración pública” presenta una clara orientación hacia la gestión por resultados (Ospina, 2001, p 94), y la calidad de los servicios.

Este frente de trabajo de la evaluación como herramienta de gestión de gobierno, se orienta a determinar el funcionamiento del aparato institucional, sus programas de acción, la consecución de resultados, medir los niveles de eficiencia, y la generación de impacto. Este compromiso requiere diversos niveles evaluativos; el primer nivel macro es la evaluación del desempeño del gobierno entendido como el compromiso democrático con la ciudadanía a partir de determinadas políticas públicas y sus logros; el nivel dos tiene que ver con el desempeño de los programas que cruzan varias organizaciones; el nivel tres corresponde al desempeño de cada organización que ejecuta algún aspecto de las políticas públicas; y finalmente el nivel del desempeño de los empleados en una organización (Ospina, 2001, p 104). Cada nivel evaluativo alimenta procesos de mejoramiento institucional (en la implementación) o de política general (en el diseño y formulación de políticas).

⁸ El término responsabilización intenta traducir el concepto inglés de *accountability*, aunque – a diferencia del original incluye el control social por la ciudadanía. CLAD – BID – EUDEBA. La Responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. Buenos Aires: Ed. Universitaria de Buenos Aires. 2000

Adicionalmente, la evaluación de aspectos constitutivos de la estructura del Estado, así como el marco institucional, los mecanismos de regulación, las políticas de descentralización, la política fiscal, entre otros, es promovida como una herramienta no solo para mejorar el gobierno, sino para orientar los procesos de reforma del Estado⁹ con el objeto de mejorar el bienestar de los ciudadanos.

La evaluación como herramienta política de gobierno.

Con relación al gobierno y su proceso, la evaluación es una especie de lente mediante el cual el gobernante percibe los asuntos claves en cuanto a la problemática social y a la opinión ciudadana, con el objeto de incluirlos en su programa o agenda de gobierno; le permite valorar constantemente su imagen pública a partir de la evaluación de los resultados de las acciones emprendidas por su gobierno y la investigación acerca de la percepción ciudadana sobre su labor. Asimismo la evaluación le puede ofrecer una visión más comprensiva de la gobernabilidad con que cuenta su administración y de las demandas e intereses de sus competidores políticos, o de los demás poderes del Estado. Esta finalidad de la evaluación se puede extender para beneficio de todos los demás actores políticos (partidos, poderes públicos) así como a la misma sociedad y sus organizaciones.

La práctica evaluativa desde diversos ámbitos tales como el gobierno, el congreso, las organizaciones civiles, los partidos políticos etc., aún con objetivos y usos distintos, es una actividad que influye poderosamente en la conformación y funcionamiento de las fuerzas políticas en virtud del impacto potencial que tiene la difusión y aplicación de sus hallazgos en la imagen pública de los gobernantes, los partidos políticos y funcionarios en general. Evaluaciones positivas se convierten en armas políticas relevantes para los partidos y el gobierno en la medida en que sus resultados sean conocidos de

la opinión pública, contribuyendo a generar confianza (Wholer, 1997). Así mismo, un congreso puede utilizar estrategias evaluativas para controlar las actuaciones del gobierno, ampliar su conocimiento sobre los problemas sociales y la percepción ciudadana, desarrollar nueva legislación, aprobar presupuestos (Valadez – Bamberger, 1994, p. 59), generar debates públicos y reflejar ante la ciudadanía su preocupación por los logros sociales.

Las evaluaciones debatidas en público o en foros académicos pueden tener marcada incidencia en la validación de las acciones gubernamentales contribuyendo a la conformación de nuevas iniciativas partidistas de rechazo o apoyo a la gestión pública. El evaluador por lo tanto es un “referente fáctico” en el debate político (Meny-Thoenig, 1992, p. 212) y su legitimidad dependerá de las características de los clientes de la evaluación.

La evaluación como herramienta de validación del sistema social e ideológico.

Una perspectiva mucho más formativa, desde el punto de vista de la ciencia política y la democracia, es la evaluación como herramienta de validación del sistema social y político, que contribuye a la construcción de conocimiento sobre su funcionamiento y la correlación con las teorías políticas y sociales que lo soportan, bajo un modelo determinado modelo de Estado o de sociedad. Efectivamente, la investigación evaluativa provee evidencia empírica, que puede facilitar la construcción de visiones algo más realistas en un sistema democrático. Este punto de vista de conocimiento y de investigación, generalmente relegada a los académicos, actúa

⁹ Esta última visión es impulsada fuertemente por la corriente neoinstitucional, aunque autores como Campbell trabajaron desde los años 60's el concepto de la evaluación como elemento para la reforma social.

en diversos niveles y se construye a partir de la conjunción de cada uno de los ejercicios evaluativos que se realizan desde las diversas perspectivas que han sido descritas.

Uno de ellos está ligado al análisis de la actuación del gobierno (orientaciones, políticas, programas, patrones de gobierno etc.) desde un escenario social determinado, y tiene que ver con la validación de la relevancia y pertinencia (léase coherencia) de la(s) acción(es) pública(s) con relación a la problemática social y las condiciones políticas existentes. El alcance de este análisis se puede extender no solo a una situación local determinada que ha dado origen a una política específica, sino a la sociedad en general. En el primer caso, la evaluación se concentra en determinar la pertinencia de la acción con el contexto inmediato, mientras que en el segundo a evaluación responde preguntas con respecto a la contribución de las políticas hacia el interés público y el bien común, y su coherencia con el sistema de valores vigente (Wholey, 1997, p 124-).

La evaluación de la política concierne aquí con las concepciones acerca de lo que debe ser el alcance del gobierno (nivel de intervención), las estrategias que se utilizan para ejercer las funciones, las condiciones políticas vigentes, la problemática social que se privilegia y su conexión con postulados políticos que el gobierno representa, la forma como se realizan las distribuciones en términos de equidad o de enfoque hacia determinada población, la relación entre gobierno y mercado y el rol de cada uno en el mejoramiento social, las características políticas y su relación con las políticas públicas desarrolladas, la conformación de la estructura social, elites y grupos de opinión y la forma en que la acción pública incide en su conformación o modificación, el análisis de la estructura institucional del Estado y la influencia de las políticas en su ajuste o cambio.

El segundo nivel de actuación de la evaluación tiene que ver directamente con la validación de las ideologías dominantes con

respecto a la forma como se debe regir la sociedad y el Estado, y corresponde a la validación de los supuestos teóricos y metodológicos que sostienen el modelo de Estado, con respecto a la mejora de las condiciones sociales. Las ideologías soportan teóricamente la aplicación de políticas y la conformación de instituciones, así como también representan ciertos valores, siendo adoptados por una sociedad o sus organizaciones políticas y sociales, sin perjuicio de que exista concurrencia con otros postulados ideológicos. En este plano evaluativo entran a jugar las concepciones filosóficas y políticas con respecto a la justicia, la equidad, la distribución social, los modelos económicos, los derechos civiles, la libertad de los individuos, las ideologías de los partidos políticos y sus supuestos morales etc. No solo se trata de validar concepciones, sino de construir consensos alrededor de valores sociales y poner en evidencia las bondades y defectos del sistema de ideologías existente.

Esta forma de ver la evaluación¹⁰ es producto de una visión deliberativa de la política y la sociedad, en la cual la construcción de conocimiento y de la sociedad se logra mediante la interacción de los diferentes discursos ideológicos y su expresión en el escenario democrático. Este proceso construye la sociedad y sus representaciones desarrollando consenso o permitiendo la dominación de ciertas élites mediante la apropiación y dominio ideológico. La deliberación por lo tanto es la forma en la cual la sociedad puede generar consensos y construcciones colectivas de la realidad social y política, así como también se convierte en el mecanismo para asegurar la práctica democrática.

¹⁰ Frank Fisher plantea la necesidad de cuatro componentes evaluativos para las políticas públicas, desde una óptica de argumentación política: evaluación de logros de la política, validación de la pertinencia de la política con respecto a la situación problema, el análisis de la contribución de la política a la construcción de valor en la sociedad, y la evaluación ideológica. Esta última corresponde al análisis del sistema de valores e ideologías que soportan la política. *Ibid.*, p 155

4. La Evaluación y el Pensamiento Liberal

La evaluación se consolidó durante el auge del Estado de bienestar, como instrumento para determinar la validez de las políticas sociales emprendidas por los gobiernos por lo que su teoría y enfoques se han desarrollado básicamente dentro de la concepción liberal del mundo y la sociedad (House, 1994, p. 45) y se encuentran por lo tanto fundamentados en los supuestos y principios del liberalismo político. La evaluación y sus modelos se comprenden a partir de su ética, epistemología y derivaciones políticas que son todas pertenecientes a la filosofía del liberalismo. Como teoría, la evaluación, es heredera de los supuestos básicos del Estado liberal. Los enfoques evaluativos son empiristas, se basan en el criterio de que la libertad de ideas permitirá conocer la verdad, asumen la libertad de elección con respecto a las mejores ideas y son los individuos quienes deciden lo que les conviene y lo que no. La evaluación está orientada al usuario (burócrata, ciudadano, elector, profesional, ama de casa etc.), quien decidirá qué hacer con sus resultados (House, 1994, p. 46). El ejercicio evaluativo sirve en últimas para determinar la bondad de algo, en función del nivel de satisfacción o beneficio individual.

Las corrientes de pensamiento presentes en la filosofía política del liberalismo (utilitarismo, intuicionismo, libertarios, igualitarismo, comunitarismo etc.), orientan el rol de la evaluación dentro del Estado liberal moderno. Los principios éticos y de justicia que encarnan estas escuelas fundamentan los diferentes modelos evaluativos desarrollados y su forma de aplicación.

Se pueden asociar tres dimensiones comunes entre la filosofía política liberal y el desarrollo de la evaluación como teoría y práctica social. En primer lugar una dimensión axiológica que tiene que ver con los principios éticos y de justicia que orientan el ejercicio evaluativo, así como el uso y el rol que cumple

dentro de la sociedad y el Estado; en segundo lugar una dimensión epistemológica, relacionada con la naturaleza de la realidad social que debe ser evaluada, y un tercer componente, relacionado con la concepción del Estado y la intervención social que debe existir para asegurar la aplicación de los principios éticos dominantes.

Dimensión axiológica liberal.

En la concepción clásica liberal, la evaluación parte del supuesto de la libertad de elección (House, 1994, p. 46) sobre diversas alternativas, las cuales pueden ser escogidas por el individuo. Este mecanismo fortalece la verdad y la posibilidad de elegir lo mejor para cada uno. La evaluación por lo tanto, contribuye a la escogencia social del individuo con base en sus preferencias y es un insumo para que obtenga información que le permita decidir con autonomía. En un sentido estricto, el rol de la evaluación es determinar el valor de algo independientemente del uso posterior que se haga con esta información. En un sentido amplio, se considera que la evaluación debe garantizar y orientar la mejor elección. En ambos casos prima la libertad individual de escoger lo que más le conviene al individuo.

El carácter público de la evaluación, en el sentido que sus resultados servirán para que la sociedad fije posición sobre determinada acción estatal, hace compleja la selección de los criterios de valoración y de los métodos de investigación. La evaluación, desde la perspectiva del liberalismo puede verse como una herramienta de corrección ética de la actuación del Estado, como una fuente de información para tomar decisiones racionales por parte del Estado o de los individuos y grupos sociales, como un mecanismo de control social de la sociedad sobre el gobierno, o como un instrumento para garantizar distribuciones justas en la sociedad.

El liberalismo ofrece por medio de sus escuelas de pensamiento distintas explica-

ciones filosóficas acerca de lo que debe ser la sociedad y la justicia. Estas se convierten en ideales que priman en la evaluación de las instituciones y las medidas políticas (Kymlicka, 1990, p. 11), particularmente en lo que tiene que ver con la acción del Estado. La valoración de una intervención requiere conformar criterios generales que permitan construir escalas de valor, no referidos a asuntos particulares de la intervención misma (objetivos o medios por ejemplo) sino a una concepción moral de lo que es bueno para un individuo y la sociedad, enmarcando lo que serían actos correctos desde dicha perspectiva axiológica. Este asunto se relaciona necesariamente con la selección de los atributos que conforman el significado del concepto de justicia, así como el de bienestar y calidad de vida, aspectos que entran en la esfera directa de las preocupaciones del Estado y de sus intervenciones. El liberalismo ha intentado dar respuesta de diversas formas a la pregunta sobre lo que es bueno o malo para el individuo, o la sociedad, y subyacente a cada forma de pensamiento hay una opción distinta para la evaluación del Estado y la sociedad.

En su concepción más común la evaluación supone la existencia de una acción¹¹, que se debe evaluar, aun cuando esta se explique de manera diferente desde los distintos enfoques de conformación de políticas. La evaluación trata sobre intervenciones sociales, realizadas por el Estado o por entidades particulares (organizaciones no gubernamentales, agencias internacionales de desarrollo etc.). Sin embargo, en cualquier caso las intervenciones poseen una clara connotación pública y tienen como

¹¹ En el sentido tradicional y como parte de su origen, la evaluación consideró siempre que la intervención social era producto de una estrategia racional y consciente de los decisores del estado que daba origen políticas y programas intentando resolver problemas sociales. Sin embargo, la aceptación de nuevas explicaciones sobre cómo se conforman las políticas públicas, ya no de forma absolutamente racional (incrementalismo, enfoques políticos, teoría de élites etc.), ha ampliado la perspectiva evaluativa hacia modelos holísticos y constructivistas.

objetivo el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad, ya sea a través de la acción directa de las entidades del Estado, o mediante el concurso de organizaciones privadas de mercado (tal es el caso por ejemplo, de la política de salud que se ofrece a través de organizaciones médicas privadas).

Evaluar una política pública (en cualquier ámbito reconocido, educación, salud, justicia etc.), implica asumir posición con respecto a diversos aspectos. Uno de ellos tiene que ver con validar la inclusión de determinado ámbito de acción dentro de lo que se considera como bueno para el individuo, lo cual apunta a reconocer la relevancia de la ocupación del Estado sobre dicho aspecto del bienestar. ¿Es conveniente incluir el acceso a bienes como parte del concepto de bienestar? ¿qué tipo de bienes?, ¿educación, libertad, recreación, o simplemente el acceso a niveles de remuneración convenientes para cada individuo?. Aquí aparece la noción de bienestar y sus diferentes interpretaciones, la cual asume dimensiones bien distintas si se parte de concepciones utilitaristas, intuicionistas o feministas de la teoría política liberal, para solo mencionar algunas.

No sólo es importante considerar los componentes de una noción de bienestar, sino los mecanismos para acceder a este de manera justa. ¿Se trata de tener los bienes relacionados bajo una categorización y priorización predefinida, o es más importante que los individuos puedan escoger y esforzarse con lo que consideran sus preferencias? ¿Priman las preferencias individuales como lo promueve el utilitarismo, o es necesario privilegiar valores colectivos representados en el comunitarismo?

En una evaluación es necesario juzgar el valor de la distribución lograda, expresada en resultados finales o en los medios utilizados y sus consecuencias éticas. Este aspecto implica la adopción de una ética de medios o de fines, que se expresa claramente diferenciada en

posiciones como la utilitarista y la igualitaria liberal. Asimismo la métrica de la distribución hace parte de la evaluación de la justicia de la misma. ¿Es buena una distribución que maximice la utilidad social total, sin importar la distribución entre los individuos, o por el contrario debe primar el favorecimiento de determinados grupos (pe: los más pobres)?

Estas consideraciones son validas tanto para el diseño de la acción (política pública o programa social) como para su evaluación¹². Tomemos el caso por ejemplo del diseño de una política de salud para la población de un país, encaminada a garantizar servicios médicos. Aunque es universalmente reconocido que la salud hace parte de cualquier concepto de bienestar y por ende de calidad de vida, no sucede lo mismo con aspectos como el ocio, la tenencia de bienes de consumo o incluso la misma democracia. Aún en el caso de la salud, sus diversos componentes y áreas de intervención se limitan generalmente a la atención preventiva o curativa sobre determinadas patologías, excluyendo la posibilidad, por ejemplo, de que se asuma como derecho la realización de ciertos tratamientos en salud¹³. Tampoco existe acuerdo sobre si la nutrición (como componente indispensable de la salud y del bienestar) es un fin en sí mismo o es un medio para que los individuos satisfagan

otras necesidades de orden superior. En el primer caso, el aceptar la nutrición como un fin lleva a considerar que un objetivo principal del bienestar es garantizar un mínimo nutricional (pe: canasta familiar), mientras que en el segundo caso, se puede argumentar que los individuos se nutren con el objeto de poder realizar acciones en su vida que conlleven a su realización personal (p.e: disfrutar del deporte o desempeñarse laboralmente de manera satisfactoria). Obsérvese que las características de la distribución son afectadas igualmente por el concepto de calidad de vida subyacente; si hablamos de nutrición podríamos considerar como justo que todos los individuos posean un mínimo de nutrientes básicos para realizar sus funciones vitales. Sin embargo, se podría considerar injusto que algunos estén sobrealimentados y posean acceso a muchos más bienes alimenticios. Desde una posición utilitarista, una política alimentaria que maximice el nivel nutricional para una población puede ser adecuada, mientras que desde una perspectiva igualitaria es necesario que los bienes sean dirigidos a aquellos mas desnutridos, aun en detrimento de los que están en mejores condiciones.

En diversas oportunidades el análisis político de las acciones del gobierno ha chocado abiertamente con el criterio maximizador económico. Mientras que un gobierno antidemocrático, según la concepción política moderna es atentatorio contra la calidad de vida de la población, desde el punto de vista económico se ha argumentado en diversas oportunidades que es preferible sacrificar algo de democracia con el objeto de implantar reformas que eleven la calidad de vida de la población. En el primer juicio está implícito el criterio de que la libertad es parte fundamental del bienestar de la población, mientras que en el segundo se considera que la calidad de vida esta relacionada por ejemplo con la consecución de bienes materiales (necesidades básicas insatisfechas).

¹² Existe un debate ideológico sobre lo que son los principios que deben orientar la calidad de vida, el cual se concentra contemporáneamente entre la lógica de la utilidad vs la lógica de los derechos. (léase utilitarismo vs igualitarismo). Con respecto a la evaluación, Frank Fisher identifica un componente básico para la evaluación de políticas publicas que denomina la "evaluación de los compromisos ideológicos", el cual hace parte del proceso evaluativo y que está directamente relacionado con la verificación que se realiza de la validez de las ideologías vigentes y que orientan la política, para solucionar los conflictos sociales.

FISHER, Frank. *Evaluating Public Policy*. Chicago: Ed. Nelson Hall Publishers, 1997. Cap 8.

¹³ La cirugía plástica por simple mejoramiento de imagen personal, por ejemplo, ya que se podría argumentar que el sentirse bien como persona con su imagen es un componente indispensable de calidad de vida.

Con base en las anteriores consideraciones es evidente que cualquier evaluación realizada lleva implícita una concepción ética y de justicia (Shadish - Cook - Levinton, 1991, p. 46), que se expresa en la adopción de criterios de valoración¹⁴, los cuales dependen de la posición que se adopte. Esta noción plantea la relatividad de la evaluación como ejercicio intelectual y social, así como la conveniencia de estudiarla a partir de su relación con los diferentes modelos de justicia liberal.

La teoría evaluativa ha tenido como uno de sus ejes de debate y construcción, el concepto de valor (Shadish - Cook - Levinton, 1991, p. 46), el cual está relacionado con el establecimiento de aquellos estándares valorativos por medio de los cuales la evaluación de la política, o del programa en estudio puede ser considerado como bueno o malo, aceptable o no aceptable, y considerando los factores que hacen que desde el punto de vista del evaluador (o de las audiencias), el programa funcione bien o mal, con el objeto de determinar una escala de valoración adecuada.

¿Deben los evaluadores estar libres de valores al iniciar el análisis de una intervención o por el contrario deben “armarse” de una serie de principios que son considerados como valores prioritarios a los cuales debe responder el programa y contra los cuales se deben contrastar su desempeño? ¿Puede un evaluador enfrentar un juicio a cerca de una intervención sin poseer unos valores declarados como ciertos?

Por cuanto las políticas y programas buscan mejorar las condiciones del ser humano, existen principios y valores (una teoría del valor) al diseñar una política, los cuales son aceptados de manera general o al menos parcialmente por aquellos que la diseñan, y que se expresan en términos de justicia social, igualdad, derechos

sociales, equidad etc. La construcción de esta teoría del valor, se realiza a partir de concepciones filosóficas, políticas, éticas de lo que debe ser el individuo, el Estado y la sociedad en general.

Las teorías del valor incluyen tres elementos¹⁵. Una metateoría que estudia la naturaleza y justificación del valor, una teoría prescriptiva que plantea la primacía de valores particulares y una teoría descriptiva que plantea valores sin pretender la supremacía de ninguno. Algunos autores como Scriven plantean la necesidad de una metateoría. Esta metateoría debe construirse para la evaluación estableciendo aquellos estándares y criterios aceptados contra los cuales se van a medir el desempeño del programa. Otros evaluadores promueven que los evaluadores deben utilizar un enfoque prescriptivo, tomando una teoría particular (como la teoría de la Justicia de Rawls) que oriente la determinación del valor. La mayoría de los evaluadores, sin embargo, utilizan enfoques descriptivos, contruidos a partir de los interesados, determinando los criterios apropiadas para evaluar; en este caso los valores son implícitos a la misma evaluación y al programa.

Aunque la conformación de valor, está sujeta no solamente a los conceptos de justicia, el utilitarismo y el igualitarismo liberal reflejan las posiciones más representativas dentro del debate evaluativo de lo que debe ser el orden social y la construcción de programas, en lo que algunos autores señalan como el debate ideológico entre la utilidad y los derechos (Fisher, 1997, p. 155), o la presencia de éticas subjetivas vs ética objetivas (House, 1994, p. 55). Su influencia se ha reflejado no solamente en la construcción de teorías del valor, y el entendimiento de las ideologías de presentes en el orden social, sino también en la determinación

¹⁴ Estas teorías de valor pueden ser tomadas de manera prescriptiva de los modelos liberales, o construir de acuerdo a los criterios de valor que sean apropiados y compartidos para el programa.

¹⁵ BEAUCHAMP, T.L. *Philosophical ethics: an introduction to moral philosophy*. New York: Mc Graw Hill. 1982. Citado por: SHADISH, William; COOK, Thomas; LEVINTON, Laura. p. 48.

de las características de los modelos evaluativos de las políticas.

Ligado al concepto de justicia, se encuentra el de calidad de vida, que corresponde en últimas al objetivo fundamental de la intervención social. Tanto el utilitarismo, como el comunitarismo, el igualitarismo y el feminismo (por mencionar sólo algunos), proveen de una óptica para configurar el concepto de calidad de vida. Este, ha sido derivado de los principios básicos de la filosofía política liberal y provee a la evaluación de los criterios con los cuales conformar su escala de valoración y comparación de los resultados de las intervenciones. Desde el criterio comunitarista, la evaluación conforma criterios a partir de valores sociales de la comunidad que están por encima de los individuos y deciden lo que es bueno o malo para él. El igualitarismo habla de bienes primarios como la medida de bienestar y a partir de este concepto, actualmente se construyen enfoques que plantean la calidad de vida como una extensión de las libertades para funcionar dentro de una sociedad (Sen).

Dimensión epistemológica liberal.

La evaluación responde a la visión liberal del mundo y de la realidad. Esta puede ser empirista y “objetivista”, directamente vinculada con la tradición positivista liberal (Locke, Mill) en la cual el mundo funciona mediante relaciones causa efecto que pueden ser constatadas mediante la utilización del método científico y la experimentación utilizando las categorías apropiadas. En esto se fundamenta la evaluación cuando presupone que su objeto es el de “develar” la verdad y exponerla en sus distintas categorías (positiva, negativa) para la toma de decisiones por parte del gobierno, la sociedad o los individuos. Este punto de vista concibe la intervención social como un evento objetivo, que puede ser realizada por un agente externo (gobierno) con el objeto de modificar condiciones sociales, susceptibles de valorarse, categorizarse y compararse.

Dos ejemplos de esta posición son los siguientes:

- Un ministerio de salud, intenta modificar (disminuir) los índices de mortalidad en una zona específica, mediante una política en salud que incluye inversión en infraestructura y la aplicación de programas preventivos. Una vez concluido el programa evalúa los cambios objetivos en la mortalidad con el objeto de decidir sobre el futuro de la intervención (continuidad, ajustes, supresión etc.), aplicando métodos de medición cuantitativa para tal fin. En este caso, la evaluación busca conocer y determinar la verdad sobre los cambios producidos, mediante la utilización de métodos investigativos apropiados. Este ejercicio evaluativo puede incluir no solo la identificación del cambio si no la identificación de los problemas básicos presentados en la intervención, las causas de las desviaciones del programa, los efectos etc., e incluso la opinión de los diferentes actores involucrados.
- Una comisión evaluativa del congreso, intenta determinar la responsabilidad de un Ministro en el fracaso de un programa de explotación petrolera en el país, para el cual se han realizado inversiones y contratos internacionales. Para ello utiliza métodos contrapuestos de investigación judicial que permitan conocer la verdad sobre la actuación de los implicados, escuchando las partes involucradas, contraponiendo testimonios, pruebas documentales etc. Con base en el juicio emitido por la comisión, se tomarán decisiones políticas con respecto al gobierno.

Sin embargo, la evaluación también puede ser relativista cuando asume que la realidad es subjetiva y depende de las percepciones de los individuos. Los enfoques evaluativos así orientados conciben la intervención social como el ejercicio resultante de construcciones colectivas de los individuos, en donde el mundo es modificado a través de la

acción y de la interacción entre el sujeto y el mundo exterior. Desde este punto de vista, la evaluación es parte del proceso de construcción social y está orientada a la acción, concentrándose en los procesos mismos con el objeto de mejorarlos. Esta concepción epistemológica reclama la inexistencia de una verdad absoluta, diferenciada de las percepciones de los individuos.

- Una organización ciudadana, con el apoyo de organizaciones de desarrollo, trabaja en la construcción de diagnósticos locales para diseñar acciones o intervenciones que se ajusten a sus condiciones socioeconómicas y culturales. Las acciones se construyen sobre la marcha y son ajustadas continuamente para asimilar el mayor consenso y adaptación posible. Como parte de este proceso de construcción, se utilizan métodos auto-evaluativos que permitan reconocer el nivel de avance y los ajustes pertinentes que se deben realizar.
- Una comisión evaluativa de un ministerio de educación visita una institución de educación superior con el objeto de acreditar alguno de sus programas. Para ello, está conformada por un grupo de profesionales expertos en el tema que con base en su experiencia acumulada evaluarán el programa y llegarán a un consenso sobre su aprobación.

En el primer caso, asociado con una epistemología objetiva, encontramos diversos paradigmas investigativos y metodológicos, los cuales incluyen tradiciones positivistas o post-positivistas, mientras que en el segundo caso, se refleja una epistemología subjetiva, con tradiciones constructivistas, relativistas o de teoría crítica (Guba).

La evaluación y la concepción liberal del Estado de bienestar.
El grado de intervención del Estado en la sociedad difiere en los liberales y asume

posiciones intermedias entre la absoluta no-intervención y la intervención enérgica del Estado. En el caso de la evaluación, la posición tradicional asume que existe la necesidad de una intervención estatal para mejorar las condiciones de la sociedad lo cual tiene una explicación lógica en cuanto a la génesis de la evaluación dentro del Estado de bienestar. Sin embargo, en los últimos años en virtud del cambio de paradigma hacia el concepto de Estado de mercado, la reducción de la intervención estatal ha hecho que la evaluación se oriente hacia la medición del desempeño del Estado como tal, en cuanto a su funcionamiento como ente al servicio de clientes o usuarios que demandan eficiencia y eficacia en los servicios prestados, ya sea directamente por él o a través de medidas que faciliten su obtención mediante mecanismos del mercado. En esta visión la evaluación, más que orientarse hacia la valoración de los programas sociales del gobierno, pretende concentrarse en la apreciación de los resultados globales en la sociedad producidos por la gestión pública y las políticas estatales. Este gerencialismo, se apoya en la evaluación para medir el desempeño el Estado y tomar decisiones con respecto a la administración del mismo.

La diferenciación más evidente entre los modelos de Estado liberal de bienestar, con respecto a su nivel de activismo social, corresponde a la división entre intervencionistas y no intervencionistas¹⁶; sin embargo, al profundizar en las características y grados que posee la intervención social, así como en el nivel de provisión de bienes y servicios se han

¹⁶ Una de estas clasificaciones la realiza Ramesh Mishra, agrupando a los países entre "Estados del bienestar diferenciados" y "Estados del bienestar integrados". Los primeros corresponden a aquellos en donde existe una economía libre de mercado y una activa participación en la toma de decisiones por parte de los intereses individuales (Estados Unidos, Inglaterra, p.e); y a los integrados los define como aquellos en donde el Estado interviene formando acuerdos entre los representantes de la patronal y de los trabajadores (Alemania, Italia p.e).
MONTAGUT, Teresa. Política Social – Una Introducción. España: Ed. Ariel Sociología. 2000. p 77.

propuesto diversas categorías¹⁷, entre las cuales se observa la presencia de modelos diferenciados a partir del análisis de las relaciones entre el sector público, la familia y el mercado. Esping-Andersen ha descrito tres modelos: el corporativista, orientado a generar bienestar a partir del trabajo y basado en contribuciones individuales y acuerdos corporativos; el social demócrata, orientado a proveer asistencia por parte del Estado de manera universal y el liberal en el que predomina el esfuerzo individual y el mercado.

En el caso de los modelos socialdemócrata y corporativos, la evaluación ha tenido y tiene un activo rol en el proceso de conformación de políticas sociales y en la constitución del Estado de bienestar. La evaluación, ha sido utilizada desde el gobierno, para orientar el diseño de políticas públicas, hacer seguimiento de la implementación y evaluar los resultados obtenidos.

El caso del modelo liberal residual, basado en el mercado, la evaluación se orienta hacia el proceso de ajuste y reforma del Estado, enfocada en la maximización de la relación costo / beneficio de las intervenciones, y como mecanismo para evaluar el desempeño de las instituciones públicas.

Santiago de Cali, Abril 2002

¹⁷ Autores como Wilensky, Lebaux, Titmuss, y Esping-Andersen. MONTAGUT, Teresa. Política Social – Una Introducción. España: Ed. Ariel Sociología. 2000. p 77.

Bibliografía

Beauchamp, T. L. (1982) *Philosophical ethics: An Introduction to Moral Philosophy*. New York. Mc Graw Hill.

Cepal. *Equidad, (2000).desarrollo y ciudadanía. Visión Global. Tomo I. Colombia*: Ed. Alfaomega.

Chelimsky, Eleanor. (1992). *La experiencia de los Estados Unidos en la evaluación de programas*. En: *Control y Evaluación de la Gestión Pública*. Santa fe de Bogota. Departamento Nacional de Planeación.

Chelimsky, Eleanor y William Shadish. (1997). *Evaluation for the 21st Century: A Handbook*. United States. Sage Publications.

Clad – Bid – Eudeba. (2000). *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires. Ed. Universitaria de Buenos Aires.

Cohen, G. A. (1996). *Igualdad de qué? Sobre el bienestar, los bienes y las capacidades*. En: NUSSBAUM, Martha; SEN, Amartya. *Calidad de vida*. México. Fondo de Cultura Económico.

Dye, Thomas. (1984) *Understanding Public Policy*. New Jersey. Ed. Prentice Hall.

Fetterman, D.M.(2000). *Foundations of Empowerment Evaluation*. Thousand Oaks, CA: SAGE.

Fisher, Frank. (1997). *Evaluating Public Policy*. Chicago. Ed. Nelson Hall Publishers.

Gargarella, Roberto. (1999). *Las teorías de la justicia después de Rawls*. España. Ed. Paidós.

Guba, E. G. (1990).*The Paradigm Dialog*. Newbury Park. Publications.

House, E. R. (1994). *Evaluación, ética y poder*. Madrid. Ediciones Morata.

Kymlicka, Will. (1990). *Filosofía Política Contemporánea. Una Introducción*. Barcelona. Ed Ariel.

Majone, Giandomenico. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México. Fondo de Cultura Económico.

Meny, Yves y Jean C.Thoenig. (1992).*Las políticas públicas*. Barcelona. Editorial Ariel.

Montagut, Teresa. (2000). *Política Social – Una Introducción*. España. Ed. Ariel Sociología.

Muller, Pierre. *Las políticas públicas*. Santa fe de Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana. Traducción de Carlos Salazar Vargas y Jean - Francois Jolly. Mimeo.

Ospina, Sonia.(2001). *Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano*. En: *Revista del CLAD*. No 19.

Sangra, Emmanuel. (2000). *Evaluation and Civil Society, the Example of the Canton of Geneva*. Trabajo presentado en la Cuarta Conferencia de la Sociedad Europea de Evaluación, Lausanne, Suiza.

Patton, Michael Quinn. (1982). *Practical Evaluation*. Sage Publications.

Quade, E.S. (1989). *Analysis for Public Decisions*. Rand Corporation. Estados Unidos. Ed. Prentice Hall.

Rawls, John. (1985). *Teoría de la Justicia*. México. Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición.

Robson, Colin. (1993). *Real World Research*. Londres. Ed. Blackwell.

Rossi, Peter y Howard E. Freeman. (1982). *Evaluation – A Systematic Approach*. USA. SAGE Publications.

Sánchez, José F. (2000, Noviembre). Director del ILPES. Presentación en el Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación, La Habana

Sen, Amartya. (1996). *Capacidad y Bienestar**. En: NUSSBAUM, Martha; SEN, Amartya. *Calidad de vida*. México. Fondo de Cultura Económico.

Shadish, William et al. (1991). *Foundations of Program Evaluation*. USA. Ed. SAGE.

Stufflebeam, Daniel y Anthony Shinkfield. (1985). *Evaluación Sistemática*. España. Ediciones Piados.

Valadez y Bamberger. (1994). *Monitoring and Evaluation Social Programs in Developing Countries*. En: The World Bank.

Weiss, Carol. (1998). *Evaluation*. USA. Ed Prentice may. *Evaluation – A Systematic Approach*. USA. SAGE Publications.