

GyEPRO

Grupo de Investigación en Gestión y Evaluación de Programas y Proyectos

AMÉRICA LATINA: UN CONFUSO PERO INTERESANTE PANORAMA PARA LA EVALUACIÓN SOCIAL¹

Tomado del capítulo 8 del libro *Las Evaluaciones de Políticas Públicas en el Estado Liberal*

Leonardo Solarte Pazos ©. Universidad del Valle © 2004

UNA VISIÓN GENERAL DE LA EVALUACIÓN EN LATINOAMÉRICA

Sería ligero afirmar que en América Latina no se han llevado a cabo evaluaciones de políticas, programas o proyectos sociales. Por el contrario y tal como se argumentará más adelante, Latinoamérica ha sido una especie de laboratorio para la aplicación de diversos enfoques evaluativos, sobre todo por parte de las organizaciones internacionales relacionadas con el desarrollo social y económico. Sin embargo, aunque existen evidencias de estudios y evaluaciones realizadas desde el Estado, las Organizaciones No Gubernamentales y los Organismos Multilaterales entre otros, estos no han hecho parte de un esfuerzo continuo ni sistemático que contribuya al ajuste de las políticas públicas y del aparato institucional, ni mucho menos que obedezca a la presencia de una cultura de la evaluación como proceso de aprendizaje social e institucional. Al igual que muchos documentos formales de planificación, los reportes evaluativos han terminado engrosando los anaqueles de las instituciones sin incidir efectivamente en la programación social.

Haciendo un rápido paralelo con Europa en cuanto al desarrollo del Estado y su relación con la práctica evaluativa en los últimos cincuenta años, se observan diferencias importantes de contexto que explican en alguna medida la debilidad de la práctica evaluativa en América Latina.

En primer lugar, en América Latina no fue clara la presencia de un Estado de Bienestar. El prototipo de Estado que se desarrolló tuvo una fuerte orientación asistencial, caudillista y populista durante buena parte del siglo 20 (situación que aún se presenta en ciertos países), y recogió de manera parcial el enfoque de intervención y las políticas sociales del denominado Estado Liberal de Bienestar. Tanto el Peronismo en Argentina, como el *Getulismo* en Brasil, el APRA en Perú, el PRI en México o la AD en Venezuela reflejan tendencias de gobiernos con discursos de profunda agitación social, nacionalismo y deseo de justicia social, pero que en la práctica no se plasmaron en el diseño de políticas y programas socioeconómicos transformadores de la sociedad. Su oscilación, oportunista en muchos casos, entre el socialismo y el capitalismo, favoreció la imagen de un Estado sobre protector y orientador de la sociedad, con profundos arranques nacionalistas, que no se decidió ni por el libre mercado ni por la planificación centralizada del comunismo.

¹ Tomado de: Solarte P., Leonardo (2004). *Las Evaluaciones de Políticas Públicas en el Estado Liberal*. Colección Ciencias Sociales. Cali: Programa Editorial Universidad del Valle (pp. 155-167).

Aunque en algunos países como Costa Rica, Colombia y Venezuela primó la presencia de gobiernos constitucionales de centro, y en otros hubo vastos períodos de corporativismos de derecha (generalmente liderados por militares y en respuesta a períodos populistas) como en Argentina, Chile y Uruguay; todos coinciden con un discurso asistencialista y una visión de Estado protector².

Con respecto a su ubicación en los modelos que describen la evolución de la intervención social (ver sección 6.4), este período en América Latina se puede asociar con la primera parte del denominado período “asistencial”³, por cuanto las políticas sociales se concentraron en la entrega de servicios como mecanismo para disminuir la pobreza, pero con un fuerte discurso de reivindicación social anti “oligárquica”, e impregnadas de altas dosis de clientelismo y burocratización del Estado; el cual se acercó bastante a una concepción corporativista (y en ocasiones fascista), acaparando y concentrando toda iniciativa para el mejoramiento de las condiciones de vida y relegando o reprimiendo la participación popular. Aunque se orientó el trabajo hacia la población pobre mediante la entrega de servicios asistenciales que atacaran necesidades básicas de subsistencia, no se avanzó en la creación de redes de protección efectivas para los desamparados, ni en su auto sostenimiento, ni en el aumento de la participación ciudadana y la democracia. Se promovió el desarrollo económico de manera endógena, bajo una estrategia proteccionista, y el desarrollo social fue un monopolio del Estado, siendo la comunidad un sujeto pasivo de la intervención de los funcionarios técnicos del gobierno.

Desde los años sesenta, el Estado se apropió de un discurso planificador centralista y “tecnocrático” en cuanto al desarrollo social, en concordancia con las escuelas sistémicas de la planificación vigentes en la época⁴. Es notorio el énfasis en la elaboración de planes sofisticados por parte de expertos, que se plasmaban en documentos voluminosos y complejos, poco operativos y que se constituían en ejercicios técnicos que en la realidad no se ejecutaban. En la práctica, las intervenciones sociales se decidían más por conveniencias políticas que como producto de la planificación, y consistían fundamentalmente en proyectos de infraestructura y en la entrega de servicios asistenciales.

Esta discrepancia evidente entre la planificación de escritorio (formal, compleja e inflexible), y la práctica real (improvisada y determinada por el favoritismo y los compromisos políticos), así como la inexistencia de una cultura de petición de cuentas a los gobernantes (inconveniente en muchos casos para los políticos de turno) dentro de una atmósfera política muy inestable, constituyeron un escenario poco propicio para la aplicación y desarrollo de procesos evaluativos serios y sistemáticos. El simple conteo

² Varela, Edgar (1998). *Desafíos del interés público – Identidades y diferencias entre lo público y lo privado*. Cali: Ed. Universidad del Valle, (Cap. 4 y 5).

³ En la sección 6.4 - Los mecanismos de intervención social en el estado liberal de bienestar y la evaluación -, se describen las características de estos modelos.

⁴ Al parecer fue en la Conferencia Presidencial de Punta del Este, celebrada en Uruguay en 1961, en donde los gobiernos latinoamericanos aceptaron formalmente el concepto de Planeación. Ver: Rodríguez-Noboa, P. 1992. Sociedad, crisis y planificación: Hacia la reorientación de las políticas sociales. Revista Panamericana de Planificación, XX (97) January–March, 83–103.

Citado en: Urzúa, Raúl – IDRC- canada. SOCIAL POLICY IN A GLOBAL SOCIETY: Parallels and Lessons from the Canada–Latin America Experience. Edited by Daniel Morales-Gómez and Mario Torres A. IDRC (1995). ISBN 0-88936-761-2. Paperback 250 pp. Versión Web : http://web.idrc.ca/en/ev-27556-201-1-DO_TOPIC.html).

de los servicios entregados, e incluso, la descripción escueta de los recursos invertidos sin hacer mención a los productos sociales obtenidos, constituyeron durante mucho tiempo formas comunes de presentar las realizaciones del gobernante, sin que se promovieran procesos de retroalimentación o discusión social sobre la conveniencia de las políticas o del modelo de Estado.

Tal como en la actualidad, las evaluaciones en gran medida fueron motivadas por exigencias de las Entidades Multilaterales, condicionando los préstamos a la realización de evaluaciones técnicas de los programas desarrollados. Durante este periodo se promovió en los países en desarrollo la implantación de sistemas nacionales de monitoreo⁵, aunque en América Latina no se presentaron mayores avances en esta dirección. Los enfoques evaluativos cuando se intentaron aplicar desde el gobierno, estaban influidos por los modelos experimentales y cuantitativos en boga en estos momentos en el mundo.

Por su parte durante este período, las Agencias de Desarrollo Internacional que trabajaban con comunidades de América Latina desarrollaron esfuerzos más elaborados por emprender evaluaciones de sus programas sociales, ensayando distintos enfoques (experimentales, cualitativos, semi participativos, etc.) y técnicas. El activismo social, en boga en los años setenta, incorporó enfoques de investigación acción, que aportaron matices propios y desarrollos auténticos a la Evaluación y al trabajo de las organizaciones con las comunidades.

Una vez que se comenzaron a aplicar en Latinoamérica, hacia los años ochenta las reformas de corte neoliberal, en algunos Estados con mayor vigor que en otros, la evaluación se orientó a determinar los niveles de eficiencia de los programas sociales y a sustentar la necesidad de generar ajustes para aumentar su efectividad, utilizando enfoques de tipo económico. Posteriormente, y a la luz de los postulados de la Nueva Gerencia Pública, se inició el montaje de Sistemas de Seguimiento y Evaluación con el objeto de medir el desempeño de las instituciones y el personal del Estado.

LAS CORRIENTES DE LA EVALUACIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Dentro del panorama de la Evaluación en América Latina han existido algunas tendencias que configuran, de manera muy gruesa y general, ciertas líneas de acción que han sido desarrolladas desde diversas instancias y con diferentes propósitos. A continuación se mencionan las que, a juicio del autor, son las más relevantes.

La orientación de la Evaluación desde la perspectiva económica de los proyectos sociales

La escuela de la “formulación y evaluación de proyectos sociales” surge en América Latina en la década de los 70, y populariza una visión económica del proyecto social bajo el concepto de “proyecto de inversión”, entendido básicamente como inversión en infraestructura por parte del Estado con el objeto de dinamizar la economía y generar

⁵ Valadez y Bamberger. Op. cit., p. 5.

externalidades con impacto social. La necesidad de garantizar correctas formulaciones y evaluaciones de estos proyectos dio origen a bastante literatura sobre el tema, en gran medida suministrada por la CEPAL y los organismos multilaterales, la cual fue reproducida y aplicada en los gobiernos mediante metodologías y modelos de presentación de sus proyectos.

Esta escuela se ocupa, ante todo, de la formulación y evaluación “ex ante” del proyecto y enfatiza en el estudio de factibilidad, en donde se analiza el componente de mercado, el técnico, el social, el ambiental y el económico. Tiene como criterio fundamental de formulación y evaluación, el rendimiento económico del proyecto. Para ello, se utilizan modelos de evaluación económica (VAN, tasa interna de retorno) cuando los proyectos generan ingresos directos; en el caso de los proyectos denominados sociales, en donde los beneficios no están representados por dinero para los beneficiarios, se usan metodologías que cuantifican los beneficios sociales en términos económicos y se decide mediante criterios de costo / beneficio. La identificación de los beneficios sociales se realiza mediante el análisis de las distintas externalidades del proyecto⁶.

Hacia los años 80, este enfoque de trabajo propulsó la implementación en diversos países latinoamericanos de los denominados “Bancos de Proyectos”, que tenían por objeto asegurar un correcto diseño de los proyectos, y una adecuada y transparente decisión sobre la inversión. Dada su orientación hacia la formulación de proyectos estatales, y ante la necesidad de los gobiernos de estandarizar su presentación para estudiar y aprobar los proyectos presentados, se terminó enfatizando en la práctica, en los formatos y en los contenidos de presentación. De manera errónea su divulgación contribuyó a la idea, sobre todo en América Latina, de que la Gerencia de Proyectos se reduce a la formulación de los mismos, y que la evaluación de un proyecto es un proceso que se realiza sólo durante dicha formulación. En algunos países, los Bancos de Proyectos subsisten como simples mecanismos formales de registro de proyectos, y las decisiones continúan tomándose bajo consideraciones políticas en vez de técnicas.

La orientación de la Evaluación desde la perspectiva de la Investigación- Acción- Participación (IAP)

La denominada Investigación- Acción- Participación (IAP) ha tenido un rol predominante en las acciones sociales en América Latina desde los años 70, principalmente enfocada en el trabajo de las organizaciones populares. Esta corriente de tinte constructivista y con raíces en los trabajos de Paulo Freire entre otros⁷, integra los conceptos de investigación e intervención social, y representa una reacción vigorosa a los enfoques positivistas de la intervención. Con un acento marcado en los procesos sociales, concibe la investigación y la intervención social de manera indivisible y absolutamente

⁶ Algunos ejemplos de textos representativos y de bastante difusión son:

Fontaine, Ernesto (1998). *Evaluación Social de Proyectos*. Colombia: Ed. Alfaomega – U. Católica de Chile.

Hernández – Villalobos. *Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión*. Ed. ECAFSA. Mexico. 2000.

Miranda, Juan José (1999). *Gestión de Proyectos. Identificación, formulación y Evaluación*. 3ª Edición. Colombia: Ed. MM.

Rodríguez – Mokate (1996). *Evaluación económica y social de proyectos de inversión*. Colombia: U. De los Andes.

Sanina, Angel Héctor (1996). *Manual del Instructor para cursos sobre el ciclo de los proyectos de desarrollo local*. Quito: IULA/CELCADEL.

⁷ Las bases conceptuales y el desarrollo de IAP poseen múltiples influencias: Kurt Lewin, Gramsci, Habermas, Freire, Morin, Jesús Ibáñez, Fals Borda, entre otros.

comprometida con la generación del cambio social. Hace suya la discusión sobre la posición del investigador con relación al objeto social y la dirige considerando al investigador como parte integral del sujeto de intervención en una relación de aprendizaje y crecimiento colectivo, que le exige, al contrario de los enfoques positivistas tradicionales, una activa participación e interacción. Su epistemología es pragmática y no hace diferenciación entre la investigación y la práctica, considerando a esta última como la fuente básica del conocimiento.

Este período en América Latina, podría corresponder con el segundo momento del desarrollo de la teoría de la intervención social en el mundo, en el cual se ataca el "asistencialismo" y se promueve la participación de las comunidades, buscando darles poder de análisis y decisión sobre sus destinos. La educación juega un rol importante y particularmente aquella que en Latinoamérica se denominó: "Educación Popular". El enfoque de trabajo de la IAP se diferencia radicalmente de las formas de planificación e intervención estatales de la época (altamente excluyentes) y se caracteriza por la búsqueda del cambio social a partir del análisis permanente de la realidad, la evaluación de las condiciones, la toma de conciencia y la generación de acciones de cambio utilizando como estrategia la organización social. Su práctica se extendió por su adaptabilidad a las necesidades de las comunidades y por ser una respuesta que les permitió organizarse frente a las injusticias sociales y la fuerza represiva del Estado. En muchos países, esta forma de trabajo social se convirtió en un mecanismo de respuesta popular, de lucha y de reivindicación social que se mezcló en algunos casos con el activismo de la izquierda política.

La evaluación en este contexto es parte del activismo para el cambio social y constituye uno de los desarrollos más auténticos y diferenciadores de la práctica evaluativa en América Latina con relación a Europa y Norte América. Es inherente al proceso, permanente, altamente formativa (más que sumativa) y auto administrada (auto-evaluación); se centra en los procesos, que son el eje de la intervención, y rechaza los enfoques cuantitativos y de medición tradicionales. La evaluación es para "consumo interno", fuente de análisis, reflexión, cambio y crecimiento, y no para clientes externos. Se privilegian los enfoques cualitativos y básicamente utiliza herramientas de aprendizaje y educación local, enfocadas en producir reflexión e interiorización.

Desafortunadamente, pareciera que durante este período, activo políticamente y plagado de movimientos sociales, no se logró integrar la riqueza de los desarrollos organizativos a nivel comunitario con los procesos planificadores y evaluativos de los gobiernos, de tal manera que se generaran acuerdos y cambios sociales de mayor alcance. Una hipótesis sobre la causa de esta separación, puede estar en la dificultad de congeniar tres lenguajes de planificación y evaluación absolutamente diferenciados: planificación popular en las organizaciones de base, planificación tecnocrática en los organismos de planificación del Estado y clientelismo en los decisores políticos y gobernantes. Además, en el fondo del asunto, la IAP y su adopción por los educadores y las organizaciones populares fue precisamente una reacción a la forma de planificación y de construcción de las intervenciones por parte del Estado, que se consideraban altamente excluyentes y represivas de la voluntad popular. Es por esto que el alcance de estos procesos evaluativos se concentró primordialmente en problemas y reivindicaciones locales con limitado alcance y difusión.

La orientación de la Evaluación desde la perspectiva de la Planificación Comunitaria

Muchas organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo Social, locales e internacionales, diseñaron y aplicaron procesos de planificación comunitaria con componentes evaluativos, primordialmente enfocados a diagnosticar la situación local, y a promover la participación de la población en el diseño y ejecución de sus planes y proyectos. Su gran aporte ha sido el desarrollo y uso de métodos y técnicas sencillas que permiten generar reflexión y análisis con grupos comunitarios, adecuados a las características culturales y educativas de la población, con bajos requerimientos de lectura y escritura.

Este período coincide con la decisión de las Organizaciones de Desarrollo Social, desde comienzos de la década de los 80 de reorientar su trabajo, desprendiéndose del “asistencialismo” de la primera época; lo cual se produjo al menos en dos momentos mas o menos diferenciados, que se constituyeron en una especie de “modas” internacionales en el campo del desarrollo social.

Un primer momento de dominio de un paradigma que promovía la necesidad de acompañamientos iniciales de las instituciones hacia la comunidad, lo cual poco a poco y en la medida en que las comunidades ganaran capacidad de gestión y autonomía, harían innecesaria la presencia de la institución⁸. Este período corresponde de manera bastante precisa al segundo período del desarrollo de la teoría de la intervención social en el mundo que tuvo como énfasis la participación y la búsqueda de sostenibilidad (ver sección 6.4).

Un segundo momento, a partir de los años 90, se presentó al entrar en vigencia el concepto denominado “Empoderamiento⁹”, que pretendía devolver poder a las comunidades con la idea de que éstas eran quienes mejor podían decidir y planificar su futuro, lo cual implicaba que las Organizaciones de Desarrollo cedieran el control a los beneficiarios. Incluso, muchas de ellas se vieron enfrentadas al dilema de tener que decidir entre los objetivos institucionales o los objetivos de las comunidades, ya que se hacía evidente que ambos propósitos, bajo el nuevo enfoque, no necesariamente coincidían.

La búsqueda de la participación condujo al diseño de modelos de intervención que permitieran que las comunidades, utilizando las técnicas mencionadas, elaboraran sus propios diagnósticos, evaluaran recursos, propusieran objetivos de largo plazo, identificaran acciones, hicieran seguimiento, negociaran con las instituciones y evaluaran resultados, entre otras cosas. Algunas de estas técnicas han llegado a ser bastante populares y extendidas, tales como el ZOO de la GTZ, el Método Altadir de Planificación Popular MAPP (versión para comunidades del método PES – Planeación Estratégica Situacional) de la Fundación ALTADIR, y la Evaluación Rural Participativa - ERP¹⁰ (Participatory Rural Appraisal - PRA) cuyo principal exponente es Robert

⁸ Momento que en la práctica nunca se dio, cualquiera que haya sido el motivo: o las comunidades nunca estuvieron preparadas, o las instituciones nunca quisieron irse.

⁹ Aunque el término *Empowerment* fue desarrollado desde los años 70 con mucha influencia del movimiento Feminista, en América Latina se rescatan planteamientos de Freire, en cuanto al papel de la educación en la liberación de los individuos y a la necesidad de establecer una relación con el educador o trabajador social bajo la condición de que el sujeto sea dueño de su destino.

¹⁰ Algunas referencias en Español hacen mención al “Sondeo Rural Participativo – SRP”.

Chambers y el Grupo del Instituto para Estudios del Desarrollo (IDS) de la Universidad de Sussex ¹¹.

La gran cantidad de programas financiados, y en muchos casos desarrollados directamente por Organizaciones Internacionales, fueron un campo propicio para la difusión en América Latina de los enfoques participativos, especialmente de la escuela del Seguimiento y la Evaluación Participativa - SEP (Participatory, Monitoring and Evaluation – P M&E), que aplica métodos basados en la participación de la comunidad (tipo PRA), para diagnosticar, monitorear y evaluar los programas y proyectos; en la literatura del desarrollo en América Latina, existen abundantes referencias de la aplicación de enfoques SEP (PM&E) en proyectos y programas sociales¹², los cuales se precian de incluir a los beneficiarios primarios. Una de las fortalezas del enfoque radica en la posibilidad de obtener información rápida, de bajo costo y con participación comunitaria, satisfaciendo las inquietudes de los donantes y de los participantes en los proyectos. Muchos modelos de intervención incluyen varias etapas o fases que tienen por objeto que las comunidades elaboren sus propios planes y proyectos, incluyendo técnicas de negociación, diagnóstico, planificación, seguimiento y evaluación¹³.

Paralelamente con los cambios que se producían en los enfoques de intervención de las Organizaciones de Desarrollo Social, los gobiernos latinoamericanos acentuaron la implantación del modelo de mercado y se originaron corrientes descentralizadoras que ampliaban el campo de participación ciudadana en la toma de decisiones locales¹⁴. Estas corrientes fortalecieron en muchos países la participación de las organizaciones civiles en la planificación local, la vigilancia de las acciones del Estado, las Veedurías Ciudadanas, etc., muchas de ellas orientadas hacia la defensa de los derechos humanos y el combate a la corrupción. Sin embargo, la corrupción, los grados de violencia y la incertidumbre política que persiste en muchos países, obstaculizan el

¹¹ La ERP (Evaluación Rural Participativa) o SRP (PRA – Participatory Rural Appraisal) liderado por Robert Chambers y el Grupo del Instituto para Estudios del Desarrollo (IDS) de la Universidad de Sussex, es ampliamente conocido y practicado por las Organizaciones de Desarrollo. Promueve un trabajo colaborativo en el cual el investigador, mediante técnicas apropiadas, capacita a la comunidad para que ella misma realice diagnósticos, planifique, haga seguimiento y evalúe su actividades de desarrollo. Aunque comparte ciertos elementos de la IAP (Investigación Acción Participación), su lenguaje y su visión es menos radical y comprometido. El enfoque del PRA utiliza un sinnúmero de técnicas de análisis al alcance de la población. Uno de sus razonamientos básicos es que, en muchos casos, es preferible sacrificar un poco de precisión en la información, con tal de que sea útil para la comunidad, y pueda obtenerse rápido y a bajos costos. En este sentido, sostiene que generalmente en las investigaciones, ganar un porcentaje adicional de precisión (utilizando la investigación tradicional, con complejas muestras estadísticas y mecanismos de recolección y procesamiento de información) cuesta demasiado dinero, en comparación con el beneficio potencial que dicho aumento de precisión aportaría a la investigación y a la toma de decisiones de las comunidades. Ver: Chambers, Robert R. (1992). *Rural Appraisal: Rapid, Relaxed and Participatory*. Institute of Development Studies Discussion Paper 311. Sussex, United Kingdom: IDS.

¹² Una revisión de la literatura de PM&E en América Latina, realizada por el IDS de la Universidad de Sussex en 1999, recogió cerca de 97 referencias bibliográficas, cifra que da una idea del volumen de producción de material sobre el tema en la región.

Ver: PARTICIPATORY MONITORING AND EVALUATION IN LATIN AMERICA: OVERVIEW OF THE LITERATURE WITH ANNOTATED BIBLIOGRAPHY. Katherine Pasteur and Jutta Blauert. Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex Brighton BN1 9RE, Sussex, England - May 2000.

¹³ Por ejemplo, Plan International Sur América (Foster Parents Plan Int.) desarrolló el SAS: Sistema de Auto Desarrollo Social y Comunitario. 1194.

¹⁴ Esta “onda” descentralizadora se produjo por la necesidad de delegar en las regiones nuevas responsabilidades fiscales como consecuencia de la crisis de los modelos centralistas de planificación expresada en la quiebra generalizada de los gobiernos centrales, y sin duda alguna por las presiones de las organizaciones civiles y ONG que reclamaban mayor participación ciudadana.

ejercicio evaluativo por parte de las organizaciones civiles independientes, y su trabajo no es recogido por el Estado como algo necesario para mejorar su funcionamiento.

La orientación de la Evaluación desde la perspectiva de la acción estatal

Como se mencionó anteriormente, los gobiernos latinoamericanos han realizado, aunque sin mucho éxito, algunos esfuerzos para monitorear o evaluar la inversión social desde el Estado. Estos esfuerzos, puntuales y supeditados a los intereses políticos del gobierno de turno, han sido para “uso interno” – de los funcionarios y de las organizaciones multilaterales, y no han trascendido en la construcción social ni siquiera en la época de vigencia del Estado de “bienestar-populista” latinoamericano.

La actividad evaluativa de los gobiernos ha estado por lo general rezagada y al margen de la realizada por las organizaciones no gubernamentales (locales e internacionales) y civiles; aunque con el tiempo algunos gobiernos han incorporado cierta metodologías y avances, inicialmente desarrolladas por las ONG (tal como las herramientas de planificación comunitaria, la IAP, etc.), la interrelación y el uso de la información entre las partes ha sido limitada y no refleja suficiente sinergia ni acompañamiento.

A partir de los años 60 la corriente sistémica de la planificación, en boga en el mundo, motivó la creación de las Unidades Nacionales de Planeación y la adopción de enfoques centralizados de planificación. Esta corriente - que ha sido criticada como mecanicista e irreal¹⁵ por Carlos Matus, principal ideólogo de la Planificación Estratégica Situacional – PES -, teorizó sobre el asunto de la evaluación, pero no avanzó en su aplicación, en parte debido a la poca funcionalidad e inaplicabilidad de los sistemas de planificación promovidos. Su mayor contribución fue la realización de estudios evaluativos para programas específicos, muchos de ellos presionados por las entidades multilaterales, así como la práctica de la evaluación desde la “perspectiva económica de los proyectos sociales”, anteriormente descrita.

Otra tímida faceta de la evaluación gubernamental ha estado a cargo de los diferentes organismos de control del Estado, y ha tenido una tendencia legalista y fiscalista. Las contralorías, las procuradurías y organismos afines, orientaron durante mucho tiempo el control de las acciones del gobierno con énfasis en el cumplimiento de los procedimientos y de las normas, moviéndose básicamente en el dominio del derecho público, y de la auditoría contable, sin importar los resultados, ni la racionalidad del gasto o su impacto. Adicionalmente, muchas de estas entidades no pudieron escapar de la influencia del clientelismo político, sin ejercer su labor de manera independiente, lo cual se refleja en los altos niveles de corrupción e impunidad persistente en los estados latinoamericanos. Sin embargo, en los últimos años se notan ciertos cambios en los enfoques de control, avanzando hacia la evaluación de resultados, como consecuencia de la reorientación en las prácticas gerenciales del Estado y de los nexos que últimamente se han establecido entre las disciplinas de la Evaluación y la Auditoría, dos campos que tradicionalmente se consideraban distantes por la diversidad de sus orientaciones. Otros intentos por implantar instituciones imparciales desde el Estado,

¹⁵ Ver: Matus, Carlos (1987). *Política, planificación y gobierno*, ILPES, Santiago de Chile.

Castillo, Luis Carlos (1993): *La planeación estratégica situacional en síntesis*, en Revista PES, No. 1, pp. 3-12, Caracas.

Matus, Carlos (1993): *El plan como apuesta*, en Revista PES, No 2, pp. 9-59.

corresponden al establecimiento de Defensorías del pueblo, oficinas anticorrupción, más como esfuerzos por proteger a los ciudadanos del abuso del Estado.

En Latinoamérica, la faceta más seria de la evaluación desde el Estado, corresponde a las décadas de los 80 y 90, con la implantación de las reformas de primera y segunda generación¹⁶, que buscaban mejorar la eficiencia del Estado, sanear la economía y fortalecer el mercado. Estas reformas, ampliamente conocidas y puestas en marcha bajo la presión y tutoría de las entidades multilaterales, fueron acogidas con entusiasmo por una nueva generación de tecnócratas, preparados por lo general en el exterior, que se instaló en los gobiernos con el convencimiento de que la aplicación de las recetas económicas de choque y de las prácticas de la administración privada en la gerencia pública, eran la respuesta para los problemas latinoamericanos.

Esta nueva etapa de reformas, que pretende transformar el Estado burócrata tradicional, proteccionista y patrimonial en un Estado gerencial orientado al mercado y regulador, sufre actualmente de múltiples críticas sobre sus resultados, ante todo por la evidente agudización de la pobreza y la concentración de riqueza experimentada en la mayoría de los países durante los últimos años.

En Latinoamérica, y como parte de dichos ajustes, la administración pública ha intentado renovarse utilizando los principios de la Nueva Gerencia Pública (ver sección 5.2), desarrollada y aplicada en países anglosajones, la cual considera la evaluación como una herramienta clave para el mejoramiento del Estado y la rendición de cuentas del gobernante.

En este contexto, la evaluación ha sido usada en dos direcciones. En primer lugar como un medio para demostrar la inoperancia e ineficiencia de los antiguos programas sociales montados por el Estado antes de las reformas, y justificar mediante análisis de costo – beneficio, la necesidad de desmontarlos. Sobre todo las relaciones entre cobertura y costos, avalaron el uso del mercado para manejar los programas sociales (pensiones, salud, educación, telecomunicaciones). Esta profusión de estudios, muchos realizados como requisito de los organismos multilaterales y pagados con sus recursos en préstamo, generó un lucrativo mercado de consultoría sobre el tema, el cual ha movido miles de dólares y que, según sus críticos, ha servido entre otras cosas para beneficiar a las entidades contratadas y recomendadas por los organismos multilaterales¹⁷.

¹⁶ Las denominadas reformas de primera generación incluían la eliminación de aranceles proteccionistas, privatizaciones, eliminación de subsidios a productos nativos, control monetario y liberalización de precios. Las reformas de segunda generación, o estructurales, se concentraban en mejorar la eficiencia institucional, aumentar participación ciudadana y avanzar en la privatización de las actividades tradicionalmente a cargo del Estado, tales como los sistemas de seguridad social, transporte y telecomunicaciones.

¹⁷ En una intervención en el Forum Universal de las Culturas Barcelona 2004 en una mesa denominada: “El papel de América Latina en la Gobernanza Global”, realizada el 5 de Julio de 2004, el ex presidente Noboa del Ecuador expresaba la siguiente: “..en América Latina no ha existido ningún Plan Marshall, pero sí el Fondo Monetario Internacional (FMI) y unos préstamos blandos para pagar a consultores que son de las mismas organizaciones financieras que dan los préstamos, de manera que se genera un círculo vicioso”. Tomado del periódico El Tiempo – Bogotá Julio 5 de 2004.

Versión electrónica: http://eltiempo.terra.com.co/inte/europ/2004-07-05/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-1728752.html.

En segundo lugar, como un mecanismo para determinar el desempeño de las instituciones del Estado, a través del montaje de Sistemas de Evaluación Nacional. La intención de implantar sistemas de medición de resultados por parte del Estado no es nueva, y los organismos multilaterales los habían promovido desde los años 70. Estos, que originalmente estaban dirigidos a la medición de impacto en los indicadores de pobreza, con un sesgo de evaluación experimental¹⁸, ahora están enfocados a la evaluación de logros institucionales, con una clara orientación hacia la denominada “Administración por Resultados”. Los sistemas además de la medición, pretenden avanzar hacia el uso de la información para la toma de decisiones gerenciales y como consecuencia mejorar el desempeño institucional.

El proceso de implantación y las características de estos sistemas en América Latina, ha sido estudiado en detalle por Nuria Cunill y Sonia Ospina (2001)¹⁹ las cuales analizan los casos de SINERGIA – Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública - en Colombia (1994)²⁰, que posee antecedentes en los Bancos de Proyectos de la década de los 80. El SINE - Sistema Nacional de Evaluación - en Costa Rica (1994), con antecedentes en leyes del 70. El SEV – Sistema de Evaluación de la Gestión Pública - en Uruguay (1997) y el Sistema de Metas Ministeriales de Chile (1997).

Los Sistemas, que han hecho parte de los programas de mejoramiento de la gestión pública de los Ministerios y Entidades estatales, constan básicamente de tres niveles: el nivel de metas de ministerios, un segundo nivel de programas y un tercer nivel institucional. Su funcionamiento implica por lo general la creación indicadores de desempeño para las entidades públicas, y el acuerdo de compromisos de desempeño con los niveles superiores, lo cual exige el establecimiento de metas a lograr que deben ser reportadas. La rendición de cuentas se hace por medio de informes periódicos al Gobierno Central, al Congreso y a los organismos de planificación del Estado. Algunos modelos se apoyan y complementan con evaluaciones ex post de programas seleccionados, y en otros existen agregaciones de metas y resultados a nivel de sectores específicos (p.ej. Salud, Educación, etc.).

El desarrollo y puesta en marcha de estos sistemas representa un avance conceptual importante y refleja una preocupación real por incluir la evaluación como parte de las acciones del Estado en América Latina, aunque la experiencia muestra altibajos en su implementación, a pesar de la calidad de los diseños. En ciertos casos, los problemas son naturales e inherentes a la complejidad de estos sistemas que requieren tiempo y

¹⁸ Hace referencia a los modelos experimentales y cuasi-experimentales de evaluación.

¹⁹ Ver: Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas. Nuria Cunill Grau y Sonia Ospina Bozzi, eds. Caracas: CLAD; AECI/MAP/FIIAPP, 2003.- Un resumen se encuentra en el sitio WEB del CLAD: <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/innotend.html>

²⁰ En Colombia, existe un mandato constitucional que delega en Planeación Nacional el diseño y la organización de los “sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión”. En el marco de este mandato, se diseño y puso en funcionamiento SINERGIA - Sistema Nacional Evaluación de Resultados de la Gestión Pública - que ha venido siendo, al menos de manera oficial, el sistema evaluativo del gobierno. SINERGIA fue construido enfocando la evaluación como una herramienta de modernización del Estado, y con interés en profundizar los espacios democráticos para la toma de decisiones. El sistema ha presentado algunos altibajos por cambios posteriores de gobierno, y se han generado, algunas críticas por sus dificultades para concatenar los niveles micro y macro, así como para enlazar horizontalmente las organizaciones del Estado. Se ha reconocido su elaborada conceptualización, pero no ha sido aprovechado en todo su potencial para la toma de decisiones y la retroalimentación de los planes gubernamentales.

ajustes para consolidarse; en otros casos, principalmente en Colombia, Uruguay y Argentina, se presenta lo que ha sido una constante de la evaluación en América Latina y es la falta de continuidad en la implementación de las estrategias y sistemas institucionales, ante los cambios de gobierno y la presión de los intereses políticos de turno, que afectan los avances logrados en gobiernos anteriores. Actualmente, estos sistemas se encuentran en proceso de ajuste y consolidación y sus resultados deben ser analizados en un tiempo prudencial, se denota la existencia de una mayor preocupación por el tema a nivel de gobierno, y la realización de evaluaciones periódicas y focalizadas para tomar decisiones sobre política²¹.

²¹ Como es el caso de las evaluaciones que realiza el Consejo Nacional de Política Económica y Social en Colombia - CONPES.