

pobres se reduce. Y, como es sabido, éstos suelen estar atomizados y tienen poca capacidad de organización y de defensa de sus propios intereses (Franco, 1982). En tal situación los mayores receptores de los beneficios aportados por los programas gubernamentales suelen ser grupos que sólo han quedado por debajo de la línea de pobreza a consecuencia de la elevación de la misma.

Los anteriores comentarios llevan a destacar la necesidad de definir la población-objetivo de un proyecto teniendo en cuenta el monto de los recursos disponibles. Como éstos siempre son escasos, el criterio de pobreza debe ser exigente, pues sólo así se logrará utilizarlos realmente en quienes más los necesitan.

4. *Aumentar la racionalidad, único camino*

Hay pocas maneras de solucionar una situación donde las necesidades sociales y las demandas organizadas aumentan. Una, la más fácil, sería aumentar los recursos destinados a lo social. Este intento nunca debe abandonarse por quienes se preocupan por la política social que deben cumplir, entre otras tareas, la de *advocacy* por los grupos más necesitados y por la construcción de una sociedad mejor. Pero, dadas las dificultades existentes, es necesario explorar otros caminos que permitan alcanzar los objetivos de la política social. Ante el aumento de las necesidades y el congelamiento o reducción de los recursos, corresponde usar mejor lo que se tiene. Hay que aumentar la racionalidad con que se utilizan los recursos destinados a lo social. Ello sólo será posible midiendo la eficiencia con la cual son utilizados y comprobando la eficacia con que se alcanzan los objetivos de los programas. Para ello se requiere evaluarlos.

5. *Las opciones de la racionalidad: equidad o eficiencia*

Se analizará en este párrafo la opción entre la equidad y la eficiencia en diferentes planos. Ante todo desde una perspectiva general y abstracta, luego en los fines de las políticas sociales y, por último, en su nivel más concreto, en el logro de los objetivos de la política social.

a) *Equidad y eficiencia en un plano abstracto*

El dilema clásico entre eficiencia y equidad puede ser analizado en diferentes planos. En el más abstracto, hay quienes incluso afirman que el conflicto no existiría, porque mientras la equidad se basa en valores que implican la búsqueda de la igualdad, la eficiencia sería el instrumento —no valorativo— para alcanzar los fines que la sociedad se ha fijado a sí misma. Sin embargo, esa supuesta neutralidad valorativa de la eficiencia ha sido cuestionada por quienes aducen que ella también implica la aceptación de valores. En tal sentido, argumentan que la idea de eficiencia se sustenta en la filosofía utilitarista de Bentham y en el principio "hedonista" de maximizar el placer y minimizar el dolor, que guiaría las acciones de los actores sociales. Tal razonamiento asume que es posible cuantificar tanto el placer como el dolor o, por lo menos, que es posible establecer cierta ordenación en cada uno de ellos. Esto, que podría aceptarse en el plano individual, es difícil de concebir cuando se agregan funciones de utilidad para el conjunto social.

En el análisis económico moderno, también se acepta la eficiencia como un principio rector, dando un papel central al óptimo de Pareto, y considerando que los individuos escogen en función de su propia felicidad y que siempre prefieren tener mayor capacidad de elección. Ello les con-

duciría, en el largo plazo, a perseguir la elevación de la productividad, por cuanto ella generaría un aumento de los bienes y servicios disponibles y, por tanto, de su propia capacidad de elección. Sin la aceptación de tales juicios, la eficiencia perdería significado.

Los valores de la eficiencia paretiana son fácilmente aceptados en esta época porque parecen ser universalmente sostenidos. Son, en definitiva, los valores de la sociedad individualista y liberal (Thurow, 1975, 24-25). Sin embargo, resulta difícil sostener el postulado de los deseos innatos, iguales para todos los seres humanos independientemente de su medio y otras características, porque las ciencias sociales han mostrado las diferencias que existen entre diversas sociedades y la capacidad que éstas tienen para hacer que sus miembros internalicen y sientan como si fueran "naturales", los "deseos" u orientaciones propios de esa cultura (*ibidem*).

También en el campo de la sociología se acepta la importancia fundamental de la eficiencia como criterio fundamental para el adecuado funcionamiento de la sociedad. Davies y Moore (1945) han enfatizado la necesidad de lograr la eficiencia en la asignación de los individuos a las posiciones de trabajo. Dado que hay empleos socialmente más importantes que otros, la sociedad como un todo requiere que esos cargos sean desempeñados adecuadamente por quienes son los más capaces y pueden, por tanto, ser más eficientes en su desempeño. Ello justificaría la organización jerárquica de la sociedad y la existencia inevitable de algún sistema de estratificación social, lo mismo que la distribución desigual de las recompensas, de modo que los más capaces se vean motivados a ocupar esas posiciones que conviene a la sociedad que desempeñen.

La eficiencia como criterio central de la actividad económica y como criterio de asignación de las posiciones sociales conduce a la desigualdad. Dado que entre los hombres existen diferencias de capacidad, de dedicación y de suerte y que, además, es necesario socialmente que los puestos importantes sean desempeñados por los mejores, deben atribuirse recompensas diferentes a quienes ocupan esas posiciones sociales y económicas.

Esa desigualdad intrínseca al sistema de asignación de recompensas afecta a valores muy arraigados respecto a la igualdad moral o natural de los seres humanos, que tiende a suponerse que deberían ser reconocidos en la práctica. Justamente, la equidad sería la vía a través de la cual pueden respetarse los derechos inherentes al ser humano, logrando así plasmar la justicia distributiva.

Respecto a la equidad, corresponde resolver dos cuestiones: la que se relaciona con la asignación, esto es, qué cantidad hay que dar o quitar a una persona; y la que se vincula a la distribución, vale decir, cuánto debe tener cada persona al final del proceso de distribución. Se trata de dos problemas distintos, que conducen a resultados diferentes. Así, puede aceptarse que las asignaciones deben ser igualitarias, pero conviene tener presente que, luego de efectuada tal asignación, la distribución resultante podrá ser desigual.

Las soluciones posibles enfatizan una u otra de dos versiones de la igualdad. Así, la igualdad de oportunidades pretende colocar a todos los individuos en una misma situación inicial, buscando que la asignación de las recompensas se efectúe de acuerdo "a los méritos". En sus últimas consecuencias, esta solución conduce a la meritocracia y a una asignación desigual de las recompensas, dadas las diferencias de capacidades, dedicación y suerte que caracterizan a los individuos.

La alternativa es la igualdad de resultados, donde lo que se enfatiza es la distribución final igualitaria, independientemente de lo que haya sido el desempeño de los individuos y su contribución a la sociedad. La norma "a cada cual según sus necesidades" va en esta línea, pero presupone una sociedad de abundancia y, además, implica sostener que no es necesario establecer una ligazón entre el esfuerzo y la recompensa ya que —se piensa— todos los individuos se esforzarán al máximo de su capacidad en pos del beneficio común.

La búsqueda de la igualdad de resultados ha generado larga polémica en la discusión socialista sobre la capacidad

de los incentivos morales como sustitutivos de los materiales para lograr la motivación hacia la producción. En este sentido parece interesante presentar el Cuadro 3, que relaciona los tipos de incentivos con las unidades de recompensa. También se ha sostenido que "El intento de reforzar la igualdad de ingresos llevaría a un sacrificio todavía mayor. Al perseguir esa meta, la sociedad desecharía toda oportunidad de utilizar la recompensa material como incentivo de la producción; y ello llevaría a ineficiencias que perjudicarían el bienestar de la mayoría. La insistencia en cortar el pastel en porciones iguales reduciría su tamaño. Esto plantea la disyuntiva entre igualdad y eficiencia económicas" (Okun, 1982, 72).

Como destaca Okun, el logro de la igualdad de resultados, si bien tiende a consagrar la igualdad absoluta, puede disminuir notoriamente el nivel de vida del conjunto de la población e, incluso, de cada uno de sus miembros, como consecuencia de haber provocado una reducción de los bienes y servicios disponibles.

Los argumentos reseñados, presentados de una u otra manera según los lugares y circunstancias, han hecho que el principio de la igualdad de resultados no haya sido planteado en ninguna sociedad de las que han existido. Predomina el que dice "a cada cual según su contribución a la producción". La discusión se centra, más bien, en el monto de las diferencias entre las cuotas de ingreso y riqueza asignadas a cada individuo y el tipo de incentivos que deben utilizarse para aumentar la productividad de las personas y su dedicación al trabajo. Unos han optado por los de tipo material; otros, en cambio, prefieren los morales, como ya se mencionó.

En muchas ocasiones, como un corolario implícito de la concepción que sostiene la igualdad de todos los hombres, se postula que el mismo acceso a las oportunidades debería llevar a una igualdad aproximada de condiciones o, por lo menos, a la satisfacción generalizada de las necesidades fundamentales. El fracaso en conseguir tal objetivo reflejaría una deficiencia en los dispositivos sociales y económicos existentes.

Cuadro 3
TIPOS DE INCENTIVOS

| | | | |
|---------|---|--|-------------------------------------|
| EXTERNO | Moral | Reconocimiento social del grupo de trabajo | Reconocimiento social del individuo |
| | Material | Desarrollo Comunitario | Ganancia personal Salario |
| INTERNO | Servir al pueblo Hacer una contribución social | Satisfacción personal Autoexpresión Autodesarrollo | |
| | COLECTIVO | INDIVIDUAL | |
| | | | UNIDAD RECOMPENSADA |

FUENTE: Buchele, R. y H. Cahon. (1972)

Puede sostenerse que la posición dominante en el pensamiento social contemporáneo acepta que haya igualdad en el punto de partida, otorgando oportunidades similares a todos y cada uno de los hombres, al mismo tiempo que pretende que la distribución final, que será desigual, se mantenga dentro de ciertos márgenes considerados aceptables en el contexto social históricamente determinado.

Especial mención corresponde hacer a los planteos de Rawls (1971), quien critica a los utilitaristas, por cuanto sostiene que la búsqueda de la mayor felicidad puede llevar a que algunos hombres se beneficien a expensas de los otros, como consecuencia del predominio de una moral impersonal, para la cual resulta válido considerar a los individuos como medio para el logro de los propios objetivos, y no como fines en sí mismos. Lo anterior lleva a Rawls a plantear un principio de compensación, que podría considerarse como representativo de buena parte del pensamiento contemporáneo, y según el cual "para proporcionar una auténtica igualdad de oportunidades, la sociedad debe atender más a los nacidos con menos dotes y a los nacidos en sectores socialmente menos favorecidos".

La discusión anterior muestra que equidad y eficiencia son los criterios básicos que vertebran los sistemas socio-económicos globales, generando desigualdades en la distribución de la riqueza socialmente generada. En este plano, ambos principios tienen que ver con la lógica esencial de funcionamiento de la sociedad en su conjunto.

b) *Equidad y eficiencia como fines de la política social*

Corresponde analizar aquí cómo se traducen los principios de equidad y eficiencia en los fines de las políticas sociales. Para ello resulta conveniente distinguir tres tipos de políticas sociales según que sus objetivos sean asistenciales, de inversión en recursos humanos, o promocionales:

i) Las acciones de tipo asistencial y paliativo de las necesidades de grupos sociales o individuos afectados por problemas específicos, que aquéllos no pueden atender por sus propios medios, están regidas por el principio de equidad, en todo momento.

ii) La inversión en recursos humanos, obviamente, tiene un horizonte de mediano y largo plazo y responde tanto a necesidades de la clientela de la política respectiva, que requiere el capital humano para afrontar autónomamente la satisfacción de sus necesidades fundamentales, como a requerimientos de la sociedad como un todo que exige una población en condiciones de asegurar la continuidad y el desarrollo societal. En tal sentido, el principio de equidad rige estas acciones, en especial en lo que tiene que ver con el corto plazo y con la clientela, mientras que se ve inspirada por el principio de eficiencia en el mediano y largo plazo y en relación a los intereses de la sociedad como un todo.

iii) Las actividades promocionales suelen tener objetivos sociales acompañados de otros de naturaleza diferente, lo que lleva a que la eficiencia aparezca en ellas como fin, incluso en el corto plazo. Considérese el caso de programas orientados al desarrollo de las microempresas, que conforman una porción sustancial del sector informal urbano. Desde una óptica económica global, optar por este sector implica proceder de acuerdo al criterio de equidad, porque podría ser más eficiente asignar los recursos disponibles al sector formal de la economía. Pero, una vez aceptado que se los destinará a microempresas, corresponde decidir a cuáles concretamente se va a apoyar. Aquí se abren dos alternativas: elegir a las que sean económicamente viables o, alternativamente, seleccionar a las que no tienen posibilidades de crecer o que, incluso, tienden a desaparecer, pero donde se encuentran involucrados los actores sociales más carenciados. La primera opción privilegia la eficiencia; la segunda, en cambio, la equidad.

Estas alternativas tienen costos y beneficios diferentes.

Si se optase por asignar los recursos del proyecto según los niveles de carencia de los microempresarios, tal vez

se estaría contribuyendo a que ellos satisfagan, en el corto plazo, sus necesidades más apremiantes. Sin embargo, se estaría abandonando el objetivo de promoción empresarial que caracterizaba al proyecto. Dado que éste tenía un doble objetivo, lo que debe hacerse es seleccionar como población-meta a los menos carentes pero económicamente viables.

Privilegiar la eficiencia, en este caso, puede tener (si no hay otros programas puramente asistencialistas) el costo social de no satisfacer las necesidades de los más urgidos. Pero puede viabilizar un proceso dinámico autosostenido, en el mediano plazo.

En definitiva, entonces, cabe afirmar que la política social tiene como principio orientador inalienable la búsqueda de la equidad. Pero se requiere ir más allá para definir adecuadamente la manera como se aplica en la práctica dicho principio.

La equidad implica la satisfacción de las necesidades básicas de la población, seleccionándolas según los grados de urgencia relativa. Esto requiere priorizar las necesidades. El criterio a tener en cuenta no es la dramaticidad, sino la generalidad del problema social respectivo. En este sentido, en muchos países latinoamericanos, el cáncer constituye todavía una causa de muerte secundaria frente a las enfermedades gastrointestinales que afectan a la población infantil. Y ello debe ser considerado en el momento de asignar recursos, privilegiando la solución del problema de la mayoría.

Pero tampoco es razonable que la totalidad de los recursos sociales disponibles se orienten a la erradicación de los problemas más comunes y generales. Aun cuando pudiera establecerse cierta jerarquía de necesidades comenzando por la nutrición, habría que destinar recursos a educación y a otros sectores esenciales para asegurar la continuidad del desarrollo societal, con lo cual se está dando entrada a la eficiencia.

Debe destacarse, además, que en la práctica existe un límite políticamente definido, que se expresa en la decisión de quien actúa en nombre de la sociedad en su conjunto,

respecto a las áreas o sectores a los cuales se destinarán los recursos. Dicha decisión puede estar inspirada o no en la equidad, pero siempre deberá orientarse a asegurar la continuidad de la sociedad o, en otras palabras, a asegurar la reproducción del sistema social vigente.

c) *Distinción entre política económica y social*

Antes de seguir adelante, resulta conveniente explorar cuáles son los verdaderos límites —usualmente confusos— que separan la política económica de la política social. La ambigüedad que existe habitualmente sobre este tema lleva a que se desconozca el campo de acción específico de cada una de ellas y lo que legítimamente les corresponde.

Ante todo conviene recordar que uno de los factores que dificultan la distinción planteada tiene que ver con las interrelaciones mutuas que existen entre lo económico y lo social. Haciendo referencia a los proyectos, Musto (1975, 30) ha destacado las relaciones que existen entre los fines y los efectos de los proyectos. Así, es posible encontrar efectos económicos de proyectos con finalidades eminentemente sociales y efectos sociales de proyectos con finalidades eminentemente económicas.

Para poder establecer una distinción adecuada entre el concepto y el campo de actividad que legítimamente pueden reclamar las políticas económica y social conviene hacer referencia a algunos determinantes fundamentales que operan sobre ambas.

i) Tal como ha destacado Ahumada (1965), resulta imposible realizar programación económica global si previamente no se ha establecido por la autoridad política cuál es la decisión adoptada sobre la distribución personal del ingreso. La programación económica global requiere como insumo básico una decisión que le es exógena y que pertenece al campo de lo político. Esa decisión determina cómo se va a distribuir entre los agentes económicos la riqueza socialmente generada. En consecuencia, en esta perspectiva, la distribución

La información debe ser *suficiente* y no necesariamente "completa". La pretensión de exhaustividad puede ser, en muchas ocasiones, inconveniente y, por tanto, evitada.

Es importante realizar un balance adecuado entre lo ideal y lo viable. Hay que considerar si la mayor exhaustividad de la evaluación realmente aumenta la eficiencia del proyecto. Así, se ha dicho que "un presupuesto limitado impone restricciones inevitables en materia de cuánto puede estudiarse y durante cuánto tiempo. Así, pues, los métodos evaluativos representan a menudo una transacción entre lo ideal y lo factible" (Weiss, 1982, 22).

La *validez* exige que los instrumentos que se utilizan para evaluar midan lo que se intenta realmente medir.

La *confiabilidad* tiene que ver con la calidad y estabilidad de la información y, consecuentemente, de los resultados obtenidos.

La calidad se refiere al grado de adecuación de la información en función de la utilización que se hará de ella. La estabilidad pretende que los resultados no varíen en caso de cambiar la persona del evaluador, o la manera en que se efectúa la evaluación, o el instrumental que se utiliza en ella. De esta manera, la calidad de la información es una condición necesaria, y la estabilidad, condición suficiente para la confiabilidad.

2. Planificación y evaluación

La evaluación no debe ser concebida como una actividad aislada y autosuficiente. Por el contrario, ella forma parte del proceso de planificación de la política pública en el área social, donde juega un rol fundamental para producir un adecuado sistema de retroalimentación, que permita elegir entre diversos proyectos, de acuerdo a su potencial eficacia y, asimismo, facilite el posterior análisis de los logros que se obtengan con las acciones previstas por los mismos, creando la posibilidad de rectificar y reorientar las acciones para poder alcanzar el fin postulado.

El Gráfico 1 muestra, de manera simplificada, la ubicación de la fase de evaluación en el proceso de planificación. En este sentido se ha dicho que "si planificar es introducir organización y racionalidad en la acción para el logro de determinadas metas y objetivos, la evaluación es una manera de verificar esa racionalidad, midiendo el cumplimiento —o perspectiva de cumplimiento— de los objetivos y metas previamente establecidos y la capacidad para alcanzarlos" (Ander-Egg, 1984, 20). El Gráfico 2 presenta un modelo de la retroalimentación que se produce entre las diferentes fases del proceso de planificación.

3. Concepto de evaluación

Hay diferentes modelos de evaluación, que derivan tanto del objeto a evaluar como de la formación académica de quienes realizan esa tarea. Sin embargo, lo constante es, por un lado, la pretensión de comparar un patrón de deseabilidad (imagen-objetivo hacia la cual está orientada la acción) con la realidad (lo que realmente sucedió como consecuencia de la actividad que se desplegó) y, por otro lado, la preocupación por alcanzar los objetivos planteados, cualesquiera sean, con eficacia.

"Evaluar es fijar el valor de una cosa; para hacerlo se requiere efectuar un procedimiento mediante el cual se compara aquello a evaluar respecto de un criterio o patrón determinado" (Franco, 1971, 3). Por ello, se ha definido a la evaluación como aquella rama de la ciencia que se ocupa del análisis de la eficiencia (Musto, 1975), que se puede realizar antes, durante o después de haber concluido el programa o proyecto.

Se ha dicho que el objeto de la investigación evaluativa es comparar los efectos de un programa con las metas que se propuso alcanzar, a fin de contribuir a la toma de decisiones subsiguiente acerca del mismo y para mejorar así la programación futura (Weiss, 1982, 16); o que la eva-

Gráfico 1

LA EVALUACION EN LA LOGICA DE LA PLANIFICACION SECTORIAL

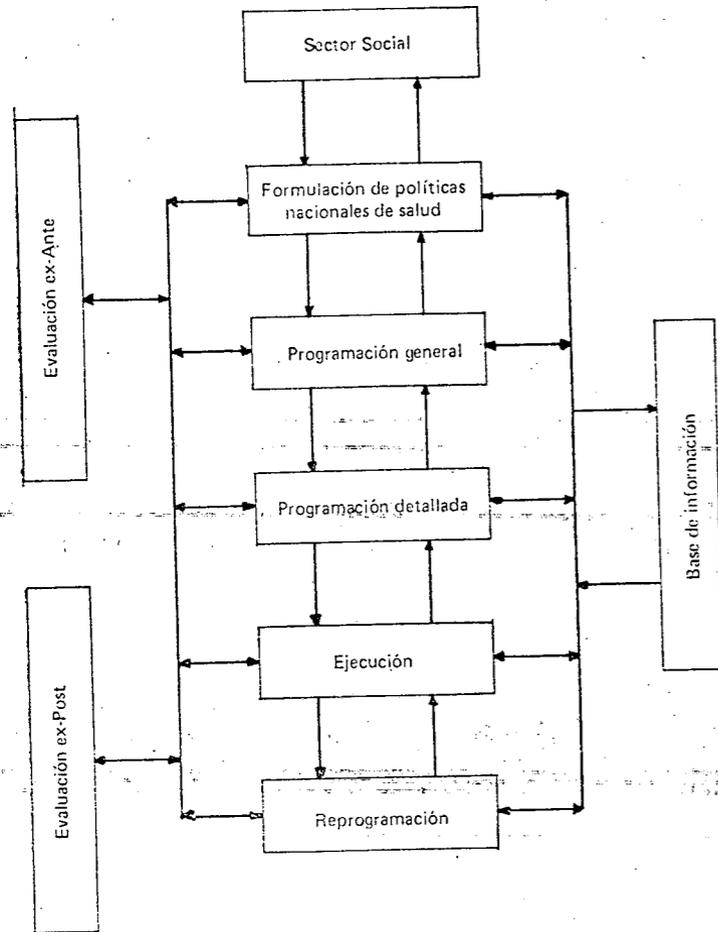
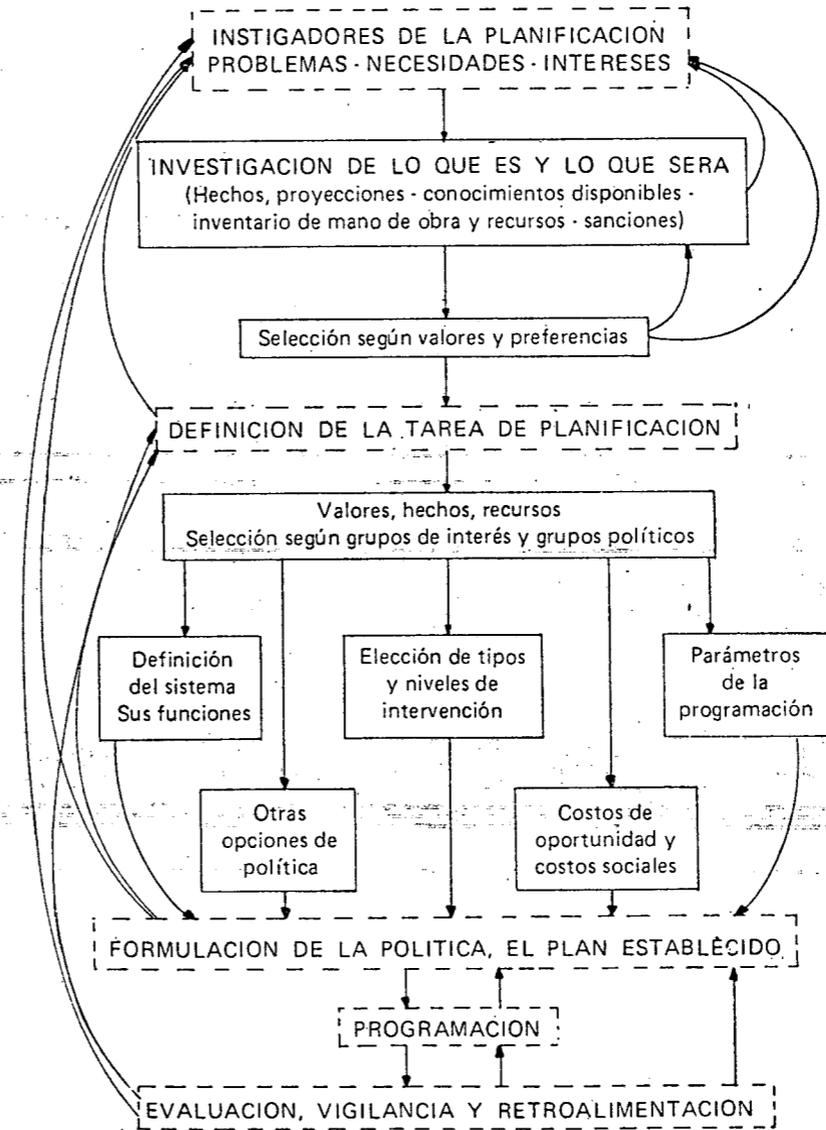


Gráfico 2

EL CONCEPTO DE LA RETROALIMENTACION EN EL PROCESO DE PLANIFICACION (Kahn, 1959)



Nota: La evaluación ex-post incluye tanto la evaluación de procesos (o evaluación continua) como la de impactos. Esta última puede y debe ser llevada a cabo durante la ejecución del proyecto o después de su finalización (evaluación terminal).

La evaluación de procesos, de resultados y de impacto que se realiza mientras el proyecto está implementándose sirve para reprogramar la ejecución del mismo. La evaluación terminal, por su parte, tiene como propósito aprender de la experiencia y utilizarla para la formulación de proyectos semejantes.

luación "mide hasta qué punto un programa alcanza ciertos objetivos" (Banners, Doctors y Gordon, 1975, 13).

En esa definición hay dos tipos de riesgos. Puede existir una *sobrestimación* de las metas y ello implica que, independientemente de la calidad del diseño y de la implementación, se consideren fracasados programas que no las han alcanzado aun cuando, desde otra perspectiva, puedan haber sido exitosos. Alternativamente, existe el riesgo contrario: la *subestimación* de las metas. En este caso, proyectos mal concebidos y ejecutados podrían tener una evaluación inadecuadamente positiva sólo debido a que sus formuladores fueron cautos en el momento de fijar las metas.

Esta concepción, centrada en la apreciación del grado en que se alcanzaron las metas, resulta de la traslación acrítica al campo social de las técnicas de evaluación de proyectos industriales. En ellos sucede que, una vez elegida la tecnología, están dadas las etapas lógicas e inevitables de la implementación del proyecto. En definitiva, en esos casos existe un único (y mejor) modo de alcanzar los objetivos. En los proyectos sociales las cosas no se dan necesariamente así. Incluso, uno de los objetivos más importantes de la evaluación es descubrir alternativas que optimicen el logro de los objetivos buscados.

También se ha definido a la evaluación como "el proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia y eficacia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos. Se trata de un proceso organizativo para mejorar las actividades todavía en marcha y ayudar a la administración en la planificación, programación y toma de decisiones futuras" (ONU, 1984, 18).

El énfasis en el carácter procesal de la evaluación quiere destacar que no se trata de un hecho ajeno y separado del proyecto en cuestión, sino que es una dimensión del mismo. Complementariamente, la evaluación ha sido caracterizada como "un medio sistemático de aprender empíricamente y de analizar las lecciones aprendidas para el mejoramiento de las actividades en curso y para el fomento de una planificación más satisfactoria mediante una selección rigu-

rosa entre las distintas posibilidades de acción futura. Ello supone un análisis crítico de los diferentes aspectos del establecimiento y la ejecución de un programa y de las actividades que constituyen el programa, su pertinencia, su formulación, su eficiencia y eficacia, su coste y su aceptabilidad para todas las partes interesadas" (OMS, 1981, 11).

4. Evaluación y seguimiento

La evaluación debe distinguirse del "seguimiento". Este "es el examen continuo o periódico que efectúa la administración, en todos sus niveles jerárquicos, de la manera en que se está ejecutando una actividad. Con ello, se busca asegurar que la entrega de insumos, los calendarios de trabajo, los productos esperados se conformen a metas establecidas y que otras acciones que son necesarias progresen de acuerdo con el plan trazado" (ONU, 1984).

Así, mientras el seguimiento o monitoreo es una actividad gerencial interna que se realiza durante el período de ejecución, la evaluación puede llevarse a cabo, tanto durante la implementación como al concluir la misma o algún tiempo después, cuando se prevé que el proyecto ha provocado todo su impacto. Por otro lado, la evaluación tanto interna como externa se ocupa de quiénes se han beneficiado, en qué medida, de qué manera y por qué.

5. Evaluación e investigación

Las relaciones existentes entre evaluación e investigación son estrechas, ya que aquella supone la utilización del arsenal de modelos, instrumentos y técnicas que constituyen la llamada metodología de la investigación en ciencias sociales. Por lo mismo, conviene distinguirlas con precisión.

a) *En cuanto al objetivo*, la investigación puede ser básica o aplicada. "Si se persigue un fin puramente cognitivo se obtiene ciencia pura. La ciencia aplicada... utiliza el mismo método general de la ciencia pura y varios métodos especiales..., pero los aplica a fines que son en última instancia prácticos" (Bunge, 1969, 43).

Los fines que persigue la investigación científica "pura" y la evaluación son diferentes. Mientras la primera pretende incrementar el conocimiento disponible, la evaluación busca proveer información para aumentar la racionalidad con que se toman las decisiones, jerarquizando los proyectos, o mejorando su proceso de implementación.

La investigación aplicada, por su parte, trata de proporcionar conocimientos para modificar la realidad, siendo fundamental para la elaboración de programas y proyectos.

La evaluación se diferencia de ella por: i) su relación con las políticas y, por lo tanto, con el poder, cuyo ejercicio se supone en el proceso de definición y ejecución; y ii) la utilización de técnicas que le son propias, tales como las que proporcionan el análisis costo-beneficio y el análisis costo-efectividad.

Incluso la investigación diagnóstica, que persigue generar conocimientos sobre una determinada realidad, se diferencia de la evaluación por su finalidad. El diagnóstico describe, explica y, tal vez, predice hechos que acontecerán en la realidad. No se preocupa por los tiempos en los cuales esa transformación se va a producir, ni por los elementos requeridos para que ésta ocurra.

b) *En cuanto a la naturaleza*. Muchos autores utilizan evaluación e investigación evaluativa como sinónimos; otros, en cambio, marcan diferencias entre ellas. "En el sentido amplio, evaluación es el proceso de generar información sobre las operaciones y el impacto de la aplicación de programas y políticas... La investigación evaluativa es la aplicación de métodos de investigación científicos o empíricos a la evaluación de programas para llegar a afirmaciones causales, y lógicamente defendibles, sobre la eficacia de los mismos. Así, la investigación evaluativa puede con-

siderarse como un subconjunto del proceso más general de la evaluación" (Hennigan *et al.*, 1982, 201).

Esto plantea la cuestión de si la evaluación puede ser considerada una "rama de la ciencia" tal como afirma Musto o, simplemente, una aplicación de la metodología de la investigación. *La evaluación trata de maximizar la eficiencia y la eficacia de acciones que se dirigen a modificar segmentos de la realidad.*

Por otro lado, todo proyecto social pretende llegar a un estado deseado a partir de la situación actual. La "situación actual", reflejada en el diagnóstico, es un problema social, o muestra alguna potencialidad todavía no alcanzada. El proyecto pretende solucionar o disminuir la magnitud del problema social o, alternativamente, incrementar el aprovechamiento de la potencialidad, lo que se expresa en el planteamiento de los objetivos y metas que aspiran a superar la situación presentada en el diagnóstico.

Esto supone determinar previamente la pertinencia e idoneidad de dichas acciones. La *pertinencia* de un proyecto puede ser definida como su capacidad potencial de producir los cambios perseguidos. La *idoneidad* es la congruencia existente entre la programación y los objetivos y metas que el proyecto persigue.

c) *Explicación científica y diagnóstico*. Los objetivos básicos de un diagnóstico elaborado para la evaluación (y formulación) de un proyecto social son: describir, explicar y predecir.

- La descripción caracteriza al fenómeno o proceso que el proyecto se propone modificar, en función de una taxonomía. Taxonomía es el cuerpo de categorías descriptivas que constituyen un esquema ordenado para la clasificación. Cada rama de la ciencia posee una taxonomía que le es propia y que se reconoce por el arsenal de conceptos que habitualmente utiliza. Así, por ejemplo, se puede describir una mesa como un bien final de consumo (o bien de consumo durable) o como un símbolo de status. En el primer caso, se está utilizando una taxonomía económica, mien-

tras que en el segundo se recurre a una sociológica. El tipo de descripción a realizar está en función de la transformación que el proyecto se propone.

- La explicación establece relaciones causales entre las variables que determinan la situación actual, y cuya alteración permitirá modificarla. Se trata de una parte fundamental del diagnóstico, dado que la ausencia de un modelo causal hace imposible elaborar un proyecto que pueda alterar la situación presente.

- La predicción es una resultante de la capacidad de explicación. Si es posible explicar, también lo será predecir. Hay tres tipos de predicción que son esenciales a la evaluación de proyectos, tal como se verá más detenidamente en el Capítulo X, y que ahora sólo se enuncian: i) sin el proyecto, que es una proyección de las tendencias observadas; ii) con el proyecto, que introduce en la prognosis las modificaciones que la ejecución del proyecto produce, y iii) sin el proyecto y con optimización de la situación actual, que supone no realizar el proyecto pero racionalizar la asignación de recursos existente en la actualidad.

Por otro lado, el propósito fundamental de la investigación científica es incrementar el conocimiento. Por lo tanto, debe incluir en el modelo explicativo todas las dimensiones y variables que permitan explicar el fenómeno o proceso que se estudia.

La evaluación, en cambio, pretende la asignación óptima de los recursos disponibles, para lo cual tiene que disponer previamente de un modelo teórico-causal que distinga entre variables que operan como parámetros del proyecto y las que constituyen los elementos que van a ser utilizados en la acción transformadora. Se trata de las variables condición y de las variables instrumentales (medios). Estas últimas son las únicas que se deben considerar en el diagnóstico, ya que pueden ser transformadas con los recursos disponibles durante el lapso de implementación del proyecto, en la dirección de los objetivos propuestos. La estructura de ponderaciones de las variables instrumentales establece una guía para asignar los recursos del programa.

Las variables-condición, si bien resultan relevantes para la descripción y explicación del fenómeno, operan como parámetros dentro del contexto del proyecto.

Para ilustrar lo dicho, supóngase un proyecto educativo cuyo objetivo es mejorar el rendimiento de un grupo de alumnos primarios que pertenecen a sectores carenciados de la población. La variable objetivo o dependiente es el rendimiento en el aprendizaje, y se denota como VO.

La teoría y la experiencia de la implementación de proyectos similares permiten hacer una enunciación arbitraria a título solamente ilustrativos de cinco factores fundamentales o variables independientes (VI) que influyen sobre el rendimiento:

- VI₁: estado nutricional,
- VI₂: método pedagógico,
- VI₃: infraestructura escolar
- VI₄: coeficiente de inteligencia de los alumnos,
- VI₅: nivel económico social de sus familias.

Las tres primeras son variables instrumentales o medios, dado que puede haber mecanismos en el proyecto que disminuyan la desnutrición aguda, replanteen los métodos y el ambiente de la enseñanza y mejoren la infraestructura disponible. Las dos últimas, en cambio, son variables condición, porque el proyecto no puede mejorar el coeficiente de inteligencia de los alumnos o alterar la inserción de las familias en el sistema de estratificación.

Habiendo ya identificado las variables instrumentales, que constituyen los medios de acción a utilizar en el proyecto, hay que establecer los modelos de interrelación entre las mismas (Equipos Consultores, 1981).

i) El modelo más sencillo parte de tres supuestos:

— Cada variable instrumental tiene el mismo nivel de incidencia sobre el resultado buscado (la variable-objetivo), esto es, son equiponderadas (en todas, la ponderación implícita es igual a 1).

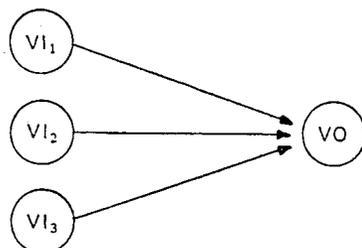
— Las variables instrumentales son independientes entre sí, o sea que la modificación de cualquiera de ellas no afecta a las restantes.

— Los cambios en la variable-objetivo no producen modificaciones en las variables instrumentales. No existe, por consiguiente, efecto de retroalimentación.

El Gráfico 3 muestra este modelo de variables independientes que tienen el mismo peso.

Gráfico 3

MODELO DE VARIABLES INDEPENDIENTES EQUIPONDERADAS



El modelo explicativo constituye una guía para la asignación de recursos del proyecto. Si el objetivo es maximizar la eficacia, esto es, modificar la variable objetivo independientemente de los costos que ello implique, debería asignarse una cantidad equivalente de recursos a cada variable instrumental. Esto resulta de la explicación planteada.

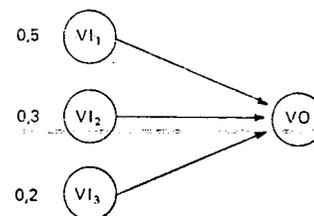
A su vez, cada una de las variables instrumentales supone un subproyecto (nutricional, educativo, de construcción de infraestructura) que requiere insumos con costos diferentes. Si se busca optimizar la asignación de recursos en función de la eficiencia, este objetivo puede alcanzarse recurriendo a la programación lineal. Se debe

destacar que el sistema de ecuaciones sería el resultado del modelo explicativo previamente planteado.

ii) Si se levanta el primer supuesto, asumiendo, en función de la teoría y de la experiencia disponibles, que el peso que corresponde a cada variable instrumental es diferente, por ejemplo, 0,5 para VI_1 , 0,3 para VI_2 y 0,2 para VI_3 , como se muestra en el Gráfico 4, se tiene otra situación.

Gráfico 4

MODELO DE VARIABLES INDEPENDIENTES DESIGUALMENTE PONDERADAS



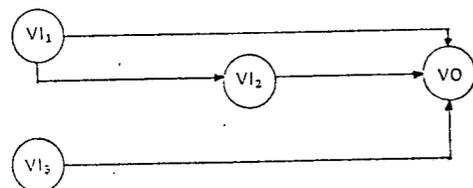
Los coeficientes representan la proporción de la varianza que explica cada variable instrumental y, por lo tanto, la importancia que se les debe otorgar en la asignación de recursos del proyecto. Desde este punto de vista, se trata de una estructura análoga a la de un índice sumatorio simple y, por consiguiente, la adición de todos los coeficientes debe ser igual a la unidad.

iii) Si se levanta el segundo supuesto, el cual sostiene que las variables instrumentales son independientes entre sí, se tendrían relaciones que se especifican en el Gráfico 5.

Ello significa que al mejorar el nivel nutricional, el método pedagógico tiene mayor impacto. Esto hace que

Gráfico 5

MODELO DE VARIABLES INDEPENDIENTES QUE SON ESTADISTICAMENTE DEPENDIENTES



el coeficiente original de VI₁ influya no sólo sobre VO sino también sobre VI₂, generando un efecto multiplicador que no existía en el caso anterior, lo que debería reflejarse en la correspondiente asignación de recursos.

iv) Levantando el último supuesto, según el cual las modificaciones en la variable objetivo no ejercen impacto alguno sobre las variables instrumentales, se obtiene un modelo de retroalimentación dinámica, cuya forma se aprecia en el Gráfico 6.

Los respectivos impactos sobre las variables-medios y la variable-objetivo son función de los distintos estadios discernibles en el proyecto.

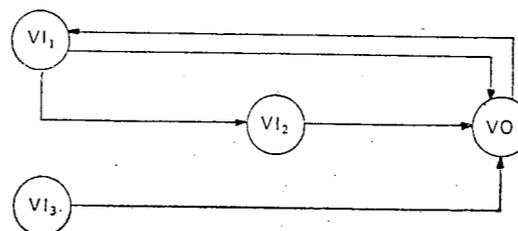
Lo dicho anteriormente puede sintetizarse en los siguientes puntos:

- Es necesario que el proyecto distinga con claridad las variables sobre las que va a operar (instrumentales) de aquellas que, en su marco, resultan inmodificables (condiciones).

- Hay una íntima conexión entre los modelos explicativo y de asignación de recursos cuando se trata de alcanzar los objetivos del proyecto.

Gráfico 6

MODELO DE RETROALIMENTACION DINAMICA



Todo lo dicho tiene una estrecha relación con la evaluación. El proceso comienza con una "idea del proyecto" que se propone solucionar un déficit (presente o futuro), solucionar o paliar algún problema social, o desarrollar algún tipo de potencialidad existente. A ello sigue el diagnóstico, cuya función explicativa permite la asignación racional de los recursos disponibles en el proyecto. Este diagnóstico es el elemento central de la evaluación *ex-ante*. Pero el cuerpo de conocimientos disponible y la experiencia existente, resultado de la evaluación de proyectos análogos, puede ser insuficiente para producir una asignación óptima de los recursos. La evaluación continua o de procesos permite ir corrigiendo el modelo causal y la consiguiente implementación, para reorientarla en función de los objetivos perseguidos.