

EVALUACIÓN Y DESARROLLO DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES PARA EL DESARROLLO¹

Dra. Olga Nirenberg², Octubre 2007

1. Introducción

La evaluación de políticas, programas y proyectos está hoy – al menos discursivamente – en la agenda de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales dedicadas a la acción social. Ya sea por la influencia de los organismos multilaterales y bilaterales de financiamiento, como por las demandas de rendición de cuentas y transparencia que influyen en este campo, las instituciones del estado y de la sociedad civil se encuentran atravesando un proceso de “profesionalización”, capacitando en esta temática a sus agentes.

Sin embargo y a pesar de la proliferación (en varios países de América Latina) de cursos de postgrado o cursos de capacitación (presenciales y/o virtuales), son aún escasas las experiencias de aprendizajes basados en las prácticas de la evaluación y más raros aún los casos en que sus resultados son utilizados para verdaderas *transformaciones institucionales y/o sociales* orientadas a disminuir las brechas, desigualdades o inequidades en el acceso a bienes y/o servicios; esas cuestiones, por lo tanto, siguen siendo un desafío ideológico, pedagógico y operacional. Parecería que no se ha superado totalmente el paso de la “transferencia de información y conocimientos técnicos” – que enfatizan en los aspectos cognitivos – hacia un aprendizaje significativo que reformule y cuestione marcos de referencia personales e institucionales (revisión de supuestos y paradigmas) y que permita adquirir competencias reflexivas, analíticas y colaborativas para la gestión del desarrollo. Por “gestión para el desarrollo” se entienden las políticas y programas que intentan – desde distintas puertas de entrada – revertir las condiciones de pobreza y desigualdad que afectan a vastos sectores de la población (Cardarelli, 2007).

Este trabajo pretende contribuir en el sentido señalado y constituye un *documento base* de carácter “disparador” para promover una discusión acerca de la importancia que tiene la práctica de la evaluación para el

¹ Este documento fue preparado para ser utilizado como base para la discusión durante las Jornadas de Sensibilización y Reflexión del 18 y 19 de octubre del 2007 en Bilbao, España, en el marco del Proyecto aprobado por la Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco “Generando cultura evaluativa entre las ONGD”, que llevan a cabo el Círculo Solidario de Euskadi, y las consultoras Iniciativas de Cooperación y Desarrollo y KALIDA DE A. Acompañamiento, Calidad y Desarrollo.

² Olga Nirenberg, argentina, doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, es consultora de UNICEF y OPS / OMS, conduce la ONGD Centro de Apoyo al Desarrollo Local (CEADEL) y asesora otras ONGD. Realiza investigación y docencia en diversos postgrados de universidades nacionales argentinas. Publicó artículos y libros sobre temas de programación y evaluación social.

fortalecimiento de las Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo Social – ONGD – aunque se presume que el texto también resulta útil para el ámbito gubernamental y el de la responsabilidad social empresarial.

En coherencia con esa índole provocadora de aportes, no se pretende elaborar una propuesta teórica, sino simplemente poner sobre la mesa de discusión algunos temas relevantes que permitan orientar la reflexión conjunta acerca de la evaluación y el desarrollo de las organizaciones dedicadas a lo social.

Se hará referencia en primer lugar al significado que se le otorga a la evaluación en el marco de los programas y proyectos sociales y se analizarán los modos en que la práctica evaluativa puede impactar en el fortalecimiento de las capacidades en las organizaciones que se ocupan de políticas sociales. Se aludirá a algunos aspectos o dimensiones que son de imprescindible evaluación respecto de la gestión institucional. Por último, se mencionarán algunas cuestiones éticas a tener en cuenta tanto en la gestión social como en su evaluación.

2. El significado de la evaluación

La definición de evaluación de programas y proyectos sociales, y que por extensión también puede ser utilizada para las organizaciones que los llevan adelante, es la que sigue.

*La evaluación es una actividad programada de reflexión sobre la acción que se lleva a cabo mediante **procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información**, y a través de **comparaciones** contra parámetros definidos. Su propósito es formular **juicios valorativos fundamentados y comunicables**, sobre los **procesos o actividades** realizadas, así como sobre los **resultados e impactos** logrados. Permite emitir **recomendaciones para la toma de decisiones** orientadas a mejorar la acción. (Nirenberg et al, 2000).*

El hecho de que se realice mediante *procedimientos sistemáticos*, vincula la evaluación con la investigación social, dado que ambas utilizan los mismos métodos y técnicas para asegurar el rigor necesario y otorgar confiabilidad a las conclusiones y recomendaciones evaluativas. La no tan nítida distinción entre investigación y evaluación se refiere a los respectivos fines: la investigación procura avanzar en la producción y acumulación de conocimientos, mientras que la evaluación se preocupa sobre todo por recomendar cursos de acción eficaces para la resolución de problemas.

Lo dicho no implica desconocer que la evaluación sirve también para incrementar el conocimiento a partir de la práctica, ya que *evaluar implica transformar la información recolectada en nuevo conocimiento*. Y viceversa,

tampoco se sugiere que la investigación no se ocupe de resolver problemas, ya que, como es ampliamente sabido, la investigación-acción procura tales soluciones en contextos concretos. Se trata de cuestiones de énfasis y sobre todo se pone de manifiesto el estrecho parentesco entre ambas actividades, tanto así que suele denominarse a la evaluación como *investigación evaluativa*. Un denominador común de ambas actividades, la investigación y la evaluación, es el rigor metodológico requerido en todos los pasos de los procesos investigativos o evaluativos.

Es en el sentido de preservación del mencionado rigor metodológico, así como en busca de mayor y más profunda comprensión de las realidades abordadas, que se apela a la *triangulación*, como forma de combinar diferentes abordajes y perspectivas disciplinares, distintos actores, diversas técnicas y fuentes de información³.

Decir que la evaluación es una *actividad programada*, significa, entre otras cuestiones, que se le deben atribuir recursos específicos: personas idóneas, momentos y lugares específicos, equipos adecuados, insumos, dinero. Pero además significa que deben preverse con anticipación las metodologías y técnicas a aplicar, así como los pasos y las actividades a llevar a cabo con fines evaluativos.

En tanto *reflexión*, la evaluación implica detenerse o tomar distancia de la acción misma para tomar ésta como “objeto” de análisis, para revisar qué se está haciendo o qué se ha hecho, analizar las características de las metodologías de intervención desplegadas, y determinar si la orientación es efectivamente hacia la direccionalidad deseable, aclarando cuáles escollos y

³ El sentido originario del concepto de triangulación tiene que ver con el postulado geométrico que afirma que si se conocen tres medidas interrelacionadas de un triángulo, como por ejemplo dos ángulos y la distancia entre los mismos, es posible calcular las otras distancias y ángulos. Pueden encontrarse antecedentes de métodos de triangulación geométrica en astronomía y la medición de superficies ya en el año 150 a.C., en que el astrónomo Hiparco de Nicea calculó la distancia entre la tierra y la luna. La triangulación fue también aplicada en la navegación marítima y la estrategia militar: si una embarcación conoce dos puntos de referencia y la distancia entre ellos, haciendo uso de principios básicos de geometría puede conocer con alto grado de precisión la posición de otra embarcación, y el fuego cruzado procedente de distintos puntos resulta más eficaz para conseguir el objetivo de destruir una determinada posición del enemigo. En las ciencias sociales se intenta algo similar: mejorar la exactitud o precisión de los juicios y aumentar la confiabilidad de los resultados a través de la recolección múltiple de datos sobre el mismo fenómeno, desde diferentes perspectivas, métodos o técnicas (Nirenberg y otros, 2000). Hay múltiples formas de triangulación en los procesos investigativos y evaluativos, particularmente entre:

- Diversas teorías relacionadas con el objeto de la evaluación
- Distintas disciplinas (reflejadas en la conformación de equipos multidisciplinares)
- Diferentes métodos (cuanti y cualitativos)
- Diferentes técnicas (intra-métodos o inter-métodos)
- Indicadores diversos para un mismo fenómeno
- Varias localizaciones
- Distintos momentos del tiempo

cuáles facilidades se presentan y cuáles logros se esperan y/o se han alcanzado.

Cuando se afirma que la evaluación se basa en procedimientos sistemáticos, básicamente se alude al hecho de que supone una metodología y técnicas para la recolección y el análisis de la información relevante que alimentará la reflexión y fundamentará con argumentos y evidencias los juicios valorativos que se emitan acerca de las actividades, resultados e impactos de los cursos de acción implementados. Debe sin embargo advertirse que un sistema de información no es idéntico a la evaluación: constituye una instancia relevante y necesaria, pero no es suficiente; frecuentemente se confunde la instalación de un sistema de información (con diferentes denominaciones: observatorios, laboratorios, barómetros, etc.) con la evaluación, que si bien se nutre de esos aportes, es algo diferente, como se aclara a continuación.

El núcleo central de toda evaluación consiste en *emitir juicios valorativos fundamentados* acerca de la acción y sus efectos, e implica atribuir un valor, medir o apreciar si se han ejecutado las actividades de acuerdo a lo programado, si los resultados obtenidos se corresponden con los objetivos y metas propuestos, así como valorar la medida en que ha mejorado la situación de los destinatarios de las acciones, como producto de la intervención desplegada.

En cuanto a las *comparaciones* de los estados o logros alcanzados, las mismas son insoslayables en las evaluaciones (no así en la investigación), sobre todo en las que se refieren a efectos o resultados. Pueden mencionarse diversas maneras de establecer comparaciones, entre otras:

- Respecto del estado de situación al comienzo (contra sí mismo a través del tiempo o “antes-después”).
- Respecto de los objetivos o metas que el programa o proyecto se propuso alcanzar.
- Respecto de normas o estándares vigentes en otros contextos (el promedio nacional, las normas establecidas, etc.).
- Respecto de otros proyectos similares (por ejemplo en un “cluster” o “familia” de proyectos).
- Respecto de lo sucedido en “grupos control”, (que tienen características socio-económicas y demográficas similares pero donde no se intervino).

Por otra parte, los juicios valorativos deben ser *comunicables* y entendibles para los actores significativos, pues de otro modo no se apropiarán de las recomendaciones emergentes que permitan modificar la acción. Eso implica que se deben redactar informes comprensibles y programar dispositivos para las devoluciones de los hallazgos en modalidades adecuadas, mediante el uso de lenguajes llanos y formatos amigables, para el caso de informes escritos; pero también es aconsejable combinar los materiales impresos con mecanismos virtuales / multimediales y eventos presenciales (en este caso

las dinámicas de taller son recomendables), de modo de facilitar un mejor entendimiento por parte de los actores involucrados.

Mediante los procedimientos de la evaluación es posible reconocer los logros y las fortalezas de la acción desarrollada, así como sus debilidades y los obstáculos encontrados. Las recomendaciones emergentes de las evaluaciones por lo general sugieren apoyarse en las fortalezas, usándolas a modo de palanca, para superar dificultades y sortear obstáculos. Tales recomendaciones deben servir a todos aquellos que toman decisiones en los diferentes niveles de la organización (desde sus autoridades hasta aquellos que operan en los territorios).

Los procesos evaluativos deben finalizar siempre en *recomendaciones para la acción futura*, orientadas a introducir cambios en concepciones o maneras de pensar y para mejorar comportamientos o prácticas de los actores involucrados en las organizaciones o escenarios específicos. Es necesario destacar que ninguna recomendación debería hacerse sin estar debidamente fundamentada en la explicitación previa de alguna falla, problema o carencia detectada ya sea en el diseño o en los procesos de la gestión; es decir: la evaluación debe detectar los problemas, pero a la vez debe recomendar el modo de resolverlos; así supera el rol de mero enjuiciamiento para adoptar una función de enseñanza – aprendizaje.

El momento de las recomendaciones constituye una relevante intersección entre los procesos de la evaluación y los de la programación; de la profundidad y pertinencia de las recomendaciones que se formulen, dependerá la utilidad de la evaluación y por ende la viabilidad de su aplicación posterior en la toma de decisiones y en la acción.

Por supuesto, además de lo dicho, la viabilidad de la aplicación posterior de los hallazgos evaluativos y sus recomendaciones depende por un lado, del involucramiento protagónico de los actores durante el proceso mismo de la evaluación, así como de la completa y oportuna “devolución”⁴ de los resultados por parte de los que tienen la responsabilidad del proceso evaluativo y por otro lado, de la voluntad política de las autoridades para encarar su implementación y los cambios que la misma presupone.

⁴ *Devolución* es una palabra desafortunada en la jerga evaluativa, por más que se siga usando pese a todas las disquisiciones que muchos evaluadores han lanzado en su contra (incluida esta autora). No se trata de retornar nada que se haya tomado prestado o quitado a nadie; tampoco tiene que ver con la acepción de “volver una cosa al estado que tenía” (véase Diccionario de la Real Academia Española ed. XXI); nada más lejos de eso, ya que la evaluación transforma información en nuevo conocimiento; de lo que se trata es de someter a crítica y nuevas discusiones por parte de actores significativos los nuevos conocimientos alcanzados a partir de la actividad evaluativa.

La evaluación mira generalmente hacia el pasado⁵ y utiliza los *relatos*, sean orales o escritos, con datos cuantitativos o cualitativos. Es a través de la interacción del evaluador con los otros (cara a cara o intermediada por la escritura) que esos relatos se retroalimentan, se corrigen y se enriquecen, acercándose cada vez más al conocimiento y comprensión de lo que sucedió, es decir a la interpretación de qué y cómo fue que ocurrió. Ese proceso de acercamiento a lo acontecido a través de los relatos, no tiene fin, siempre puede ser perfectible y profundizable. La evaluación permite construir un nuevo relato, una explicación posible o interpretación sobre lo ocurrido, para así recomendar y acordar nuevos senderos para la acción futura.

La evaluación, tal como acá se la entiende, se realiza en situaciones de *aprendizaje compartido* entre los que evalúan y los que son responsables y protagonistas de la acción; ambos comparten los objetivos de mejorar la gestión para obtener los resultados deseados y poder transformar así las situaciones de los grupos destinatarios de sus acciones. En esa visión, la evaluación se aleja de las tradicionales modalidades que significaban control y sanción o que la acercaban a la supervisión⁶ y adquiere utilidad como función de la gerencia social, brindando mejores fundamentos para la toma de decisiones.

Esa característica de aprendizaje compartido que tiene la evaluación resulta crucial en relación con el empoderamiento y la formación ciudadana de los destinatarios de las acciones y de los demás actores involucrados en los respectivos escenarios. Eso es así ya que les provee de herramientas para reflexionar sobre lo actuado y para proponer y consensuar acerca de los cambios necesarios, posibilitando mayor protagonismo de los agentes en los cursos de acción donde están inmersos (Nirenberg, 2006).

Los escenarios de evaluación generarían lo que Pizzorno conceptualizó como "cultura de la solidaridad procesal", significando con ello una cultura política en la cual los enemigos se convertirían en "jugadores", en base a un acuerdo sobre reglas. Semejante consenso implicaría un método para resolver las diferencias sobre la base de la argumentación y la alteridad (Pizzorno, 1976). De tal modo, con los métodos de evaluación participativa (o dicho de modo más general, de gestión participativa) se pueden ir construyendo vínculos dialógicos donde la violencia (verbal o física) va siendo dejada de lado por los acuerdos o alianzas.

⁵ Salvo en las evaluaciones ex ante o también llamadas "de pertinencia", que se basan sobre todo en los documentos de propuestas para analizar su pertinencia, factibilidad y viabilidad futura y que se realizan para aprobarlas o no. Mientras que la evaluación de procesos y resultados siempre mira a lo ya acontecido y toma prestadas herramientas de las disciplinas históricas, basadas en análisis de documentaciones y registros, y también de las antropológicas y etnográficas, mediante los métodos de observaciones de campo o "naturalistas", en grupos familiares o en ámbitos de las instituciones (educativas, de salud, de la comunidad, etc.).

⁶ Aunque hoy día se habla también de "supervisión capacitante", en un sentido parecido al que acá se está dando a la evaluación como instancia de aprendizaje.

Habermas, por su parte, ha sugerido que ese tipo de acuerdos implicaría comprender la racionalidad democrática como un asunto de procedimientos que van más allá de una lógica meramente instrumental. Tales procedimientos se fundarían en la fuerza de convicciones derivadas de consensos logrados a través del debate argumentativo, y así, la deliberación intersubjetiva entre los actores permitiría la construcción de dicha solidaridad procesal (Habermas, 1999).

Lo expuesto implica concretamente la búsqueda de participación de los destinatarios en los procesos de toma de decisiones basadas en las conclusiones y recomendaciones de la evaluación.

Por eso, se reitera, la evaluación constituye un instrumento útil para promover empoderamiento, dotar de racionalidad a la acción y generar procesos democratizadores.

El proceso de evaluación debería ser *continuo* y debería estar *integrado*⁷ a la ejecución de los proyectos, en contraposición con la aún no del todo superada costumbre de realizar evaluaciones recién al final del ciclo de los proyectos o después de terminados. Es aconsejable por eso que el diseño evaluativo se realice en forma comprensiva y simultánea a la formulación de los proyectos o bien en los inicios de la etapa de ejecución. De tal manera, las dimensiones, variables e indicadores que lo integran serían relativamente constantes, independientemente de los momentos de los cortes evaluativos, variando sí los énfasis, grados de detalle o focos considerados en cada oportunidad, pero sin perder de vista la totalidad del modelo diseñado, que brinda el marco conceptual y metodológico común para las distintas tareas evaluativas y para todos los que intervienen en ellas. (Nirenberg et al, 2000).

3. Tipos de evaluación

Pueden identificarse diferentes *tipos de evaluación*, por un lado considerando el momento particular del ciclo de la gestión cuando la misma se lleva a cabo y por otro según quiénes evalúan. (Nirenberg et al, 2003, capítulos 3, 4, 5 y 7).

⁷ En otros escritos de la misma autora se utilizó el concepto de “paralelismo” para indicar que la evaluación debiera hacerse al mismo tiempo que se va ejecutando un proyecto; sin embargo, acá se ha reconsiderado el término de paralelismo, pues su sentido metafórico podría estar indicando que la ejecución (programación y gestión) nunca se uniría con la evaluación (ya que las paralelas no se unen, salvo en el límite infinito), cuando también he afirmado que la evaluación y la programación/ejecución tienen intersecciones importantes (tales como el diagnóstico, la sistematización y las recomendaciones para la acción). Por tal motivo, parece más acertado el concepto de “integración”, para indicar que la programación, la ejecución y la evaluación, constituyen funciones o momentos de un todo integrado - la “gestión” -, que es difícil de separar en la realidad, salvo mediante distinciones conceptuales.

3.1. Según los momentos del ciclo de la gestión

Las características de la evaluación y los focos o énfasis varían según los momentos de la gestión en que la misma se realiza.

- *Determinación de necesidades – Diagnóstico de la situación inicial – Línea de base:* incluye no sólo la especificación y recorte del problema principal que se procurará aliviar o solucionar, sino también la definición del parámetro comparativo inicial para la evaluación (particularmente, pero no sólo para la evaluación ex-post)⁸.
- *Evaluación ex-ante o con foco en el diseño:* Incluye el análisis comparativo de alternativas para la acción, la pertinencia de la propuesta para la intervención (formato adecuado, coherencia interna, adecuación a los problemas o necesidades detectados y al estado del arte en la temática, así como a los términos de la convocatoria específica, en caso de proyectos que se presentan para ser financiados) y una apreciación de la viabilidad y factibilidad de la estrategia de acción planteada.
- *Evaluación durante la ejecución, con foco en procesos:* incluye las actividades de monitoreo y estudios evaluativos llevados a cabo durante el período de ejecución. El foco se coloca en el cumplimiento de las actividades planeadas, el logro de los objetivos intermedios y las metas programadas; se analiza la direccionalidad de los procesos hacia los principales propósitos de la acción. Aunque se consideren también algunos resultados obtenidos antes de terminar el período de gestión, se reitera que en este tipo de evaluaciones se enfatizan los procesos.
- *Evaluación final o ex-post, con foco en los resultados:* tal como su nombre lo indica, es la evaluación que se hace cuando el período de acción bajo consideración está terminando o ya ha terminado. El énfasis aquí está en apreciar los cambios en las situaciones que se pretendían cambiar, atribuibles a la intervención. Esto puede hacerse comparando la situación final del período con aquella del inicio, en un mismo grupo (apelando a la memoria de los actores y/o a la información existente sobre la situación inicial, si hay una línea de base) o comparando la situación del grupo poblacional bajo consideración con otro grupo similar en casi todas las características pero con la única diferencia que no le fue aplicada la intervención. Deberán considerarse cambios o

⁸ Existen discusiones en la literatura sobre si el diagnóstico es una actividad evaluativa o de programación; los argumentos de los defensores de la última afirmación son que permite especificar el problema principal que el proyecto abordará; esto es verdad, pero también es verdad que brinda el parámetro para las comparaciones que se deben hacer en las ulteriores evaluaciones para apreciar los cambios o avances. Además, si se analizan los objetivos y las actividades del proceso de diagnóstico (o línea de base) con la definición de evaluación expresada antes, se pone en evidencia que también se trata de una actividad evaluativa. Así pues, el diagnóstico es una de las más importantes intersecciones entre los procesos de evaluación y de programación (pero no la única, como se expresó en la nota anterior).

efectos atribuibles directa o indirectamente a la intervención, ocurridos en los destinatarios, en sus familias, en las organizaciones responsables y en aquellas que se involucraron de diferentes formas durante los procesos, en la sociedad civil, en las políticas públicas y la legislación, etc.

Dada la polisemia existente en la literatura orientada a la planificación y la evaluación social en torno al término “resultados”, deben distinguirse diferentes *tipos de resultados* de la gestión social:

- *Productos*: Son los que se obtienen de las actividades desarrolladas en el marco de una intervención; tienen correlato con las “metas de producción” que se plantearon en el momento de la formulación. Por ejemplo: talleres realizados, materiales producidos, servicios brindados, bienes entregados, cantidad y tipo de asistentes a actividades, recursos humanos capacitados, etc.
- *Efectos esperados*: Son los cambios buscados, previstos o programados para el ciclo de ejecución de una política o intervención; se corresponden con los objetivos de cambio planteados. Son cambios positivos en la situación inicial, como consecuencia de la intervención. Por ejemplo: incremento en la retención escolar, disminución del consumo de tabaco, incremento en el uso adecuado de preservativos, etc.
- *Efectos no previstos o no programados*: Son los cambios, positivos o negativos, que no fueron contemplados en la formulación. Por ejemplo: mejoramiento de los lazos familiares atribuibles a la inserción de los adolescentes en actividades en el marco de un proyecto.
- *Logros*: Aluden a cualquier tipo o nivel de resultados positivos alcanzados en relación a lo programado; se asocian al concepto de efectividad o en otras palabras, a la medida en que se dio cumplimiento a los objetivos.
- *Impactos*: son los cambios verificables en plazos mayores que el de los efectos programados; o bien, repercusiones más amplias, en otras poblaciones más allá de los destinatarios directos, en otras localizaciones, en otras organizaciones, en otros programas, en las políticas públicas, en los medios, en la agenda de los actores de la sociedad civil⁹.

Las técnicas y fuentes para obtener la información requerida por la evaluación acerca de esos distintos tipos de resultados también diferirán: la información relativa a los productos se conseguirá en su mayor parte a través de los registros regulares de las organizaciones involucradas en la gestión; de allí también podrá obtenerse, en parte, información relativa a los

⁹ Según el Diccionario de la Real Academia Española (2001), impacto significa “huella o señal que deja el choque de un proyectil o de otro objeto contra algo”.

efectos programados, aunque es posible que también deban realizarse estudios especiales; en el caso de los efectos no esperados y de los impactos se requerirá, sin duda, de estudios específicos.

La evaluación de impacto es un tipo particular de evaluación con foco en resultados y se la suele confundir con la de efectos o resultados identificables apenas finaliza el período de gestión; esta última es la que más frecuentemente se lleva a cabo; son excepciones las verdaderas evaluaciones de impacto, que por su índole, requieren de estudios más costosos y de metodologías más complejas tales como el seguimiento de cohortes¹⁰.

3.2. Según quiénes evalúan

Es importante distinguir también tipos de evaluación en función de quiénes intervienen en los procesos evaluativos, con responsabilidades precisas.

- *Evaluación externa*: la realizan evaluadores que no pertenecen a la organización ejecutora de la intervención que se evalúa, recurriéndose generalmente a investigadores o consultores independientes, departamentos universitarios, etc.
- *Evaluación interna*¹¹: la llevan a cabo personas o grupos pertenecientes a la institución gestora del proyecto, aunque no involucrados directamente en su ejecución.
- *Auto-evaluación*: realizada por los propios agentes involucrados en la ejecución del proyecto (apoyados o no por un *facilitador*¹²).
- *Evaluación mixta*: combina – triangula – diferentes tipos de evaluación, realizadas en diferentes momentos del proceso de la gestión.
- *Evaluación participativa*; dado que el involucramiento de agentes que intervinieron en el proyecto, no necesariamente considera a todo el espectro y en particular, puede no incluir a los destinatarios, es que además se agrega a ésta como otro tipo de evaluación (aunque no deja

¹⁰ Esos seguimientos poblacionales constituyen estudios longitudinales, a lo largo de períodos de tiempo suficientemente prolongados y son más posibles de realizar en “poblaciones cautivas”, tales como las escolares a lo largo de los ciclos, los planteles institucionales o las poblaciones que viven en situaciones de reclusión plena o parcial (carcelarias, de salud, militares, etc.).

¹¹ La diferenciación entre evaluación interna y auto-evaluación tiene sentido según sea el tamaño y la complejidad de las organizaciones responsables de la ejecución del proyecto; la primera se da en el marco de organizaciones de cierto tamaño, relativamente complejas, en las que puede existir una persona/equipo/unidad específica de evaluación, cuasi externa, es decir por fuera del área de ejecución del proyecto. En organizaciones más pequeñas, con estructuras indiferenciadas, la evaluación interna sería equivalente a la auto-evaluación.

¹² Es aconsejable incluir un facilitador – evaluador que estimule y apoye a los protagonistas de la gestión en las tareas evaluativas, para que éstas tengan mayor eficacia en la contribución al aprendizaje y la mejora de la gestión, ya que no necesariamente los que llevan adelante intervenciones sociales conocen acerca de las herramientas evaluativas.

de ser una modalidad de la auto-evaluación), donde se incluyen los destinatarios junto a otros actores.

La sugerencia es que las evaluaciones mixtas y participativas son las más aconsejables, ya que así se facilitaría el escenario de aprendizaje que generan las evaluaciones para contribuir a la formación y empoderamiento de todos aquellos que intervienen en las mismas.

4. Evaluación y organizaciones inteligentes

La literatura dedicada a la gerencia, tanto de empresas lucrativas como de aquellas que se dedican a la producción de bienes o servicios sociales sin fines de lucro, tales como las ONGD, se refiere con frecuencia a las *organizaciones inteligentes*, en el sentido de su orientación al aprendizaje y su capacidad de adaptación a las necesidades de los contextos actuales, signados por el cambio acelerado en los planos tecnológicos y sociales.

Las organizaciones inteligentes, se dice, están basadas en el conocimiento y diseñadas para aprender a adaptarse a un medio inestable, se trata de organizaciones “creadoras” que no esperan que los acontecimientos ocurran y las dañen o destruyan, sino que se anticipan e introducen los cambios requeridos para perpetuarse y superarse.

Esas organizaciones tienen la flexibilidad de cambiar su enfoque de los hechos y situaciones para verse en perspectiva y encontrar dónde y cómo se generan sus problemas y limitaciones. Tienen la capacidad de cambiar sus estrategias de acción transformando sus procesos de resolución para estos retos. Tales organizaciones están también conformadas por personas inteligentes capaces de transformarse a sí mismas y consecuentemente a aquellas.

La inteligencia es el poder de cambiar, es la capacidad de los individuos (o, en este caso, también de las organizaciones) de beneficiarse de la experiencia para adaptarse a nuevas situaciones, adecuando y actuando sobre el medio.

Esas organizaciones se alejan de las tradicionales, piramidales, jerárquicas, donde eran unos pocos los que pensaban, planificaban y evaluaban, mientras que el resto, la mayoría, “ejecutaba” según las directivas emitidas, acorde a las normas o rutinas establecidas. Como contraste, en las organizaciones actuales – inteligentes – predomina el trabajo en equipo y sus integrantes comparten un mismo propósito, manteniendo una división del trabajo basada en la cooperación y la complementariedad de las funciones.

En consecuencia, los miembros de las actuales organizaciones deben *ser capaces de aprender* y, con ello, de expandir las posibilidades del crecimiento personal de sus integrantes, así como el de la propia organización. En tal sentido, no basta con adaptarse y sobrevivir, lo cual es importante y necesario, sino que además hay que integrar al aprendizaje

adaptativo uno *generativo*, es decir, que facilite desarrollar la posibilidad de crear.

El aprendizaje de las organizaciones puede verse como el proceso de descubrimiento y de corrección de errores en la gestión pasada, es en tal sentido que la evaluación viene a constituirse como una herramienta poderosa.

Se menciona como una función por excelencia para la toma de decisiones en este tipo de organizaciones, la gestión de la información. Es necesario distinguir entre términos tales como *datos, información y conocimiento*. Los datos requieren ser organizados y sistematizados para poder constituirse en información y esta última requiere ser apropiada e interpretada por los sujetos, para constituirse en conocimiento que pueda a su vez ser motor de acciones transformadoras.

La información es algo externo al sujeto, pero se halla a su disposición; sólo tiene valor para quien sabe interpretarla y sabe qué hacer con ella. El conocimiento, en cambio, es un crecimiento interno del sujeto y potencia su capacidad operativa. El saber es acumulación de conocimientos mediante aprendizaje: saber y aprendizaje son inseparables. Para llegar a saber, las personas necesitan aprender; la transmisión de conocimientos acontece en comunidades de aprendizaje que suponen un grado de institucionalización, la existencia de reglas procedimentales, la adquisición de ciertos hábitos, el consenso sobre ciertos fines y la práctica de un esfuerzo compartido. Hoy día no sólo las familias y las escuelas cumplen ese rol, son todas las organizaciones donde transcurre la vida de los humanos que han adquirido esa característica y de allí emerge el rótulo de “organizaciones inteligentes”, aludiendo a esa capacidad de saber más, aprender y enseñar de nuevo.

Hasta no hace muchos años se suponía que había etapas de la vida de las personas donde se aprendía lo necesario y suficiente y otras etapas donde se ejecutaba lo aprendido y eventualmente se enseñaba, demarcando así netamente la época de la infancia, adolescencia y temprana juventud como la de “formación”, para luego arribar a una adultez ya completamente formada y plena de acción. Actualmente es ampliamente aceptado el hecho de que la formación nunca finaliza, que el aprendizaje ocurre a lo largo de todo el ciclo de vida de las personas (y, por extensión, lo mismo puede decirse respecto de las organizaciones).

En el marco de las instituciones es importante la transmisión y apropiación de lo histórico; una organización inteligente es un terreno fértil en el que todos y cada uno tratan de aprender a hacer mejor la tarea que les corresponde: se convierten así en protagonistas de la historia compartida (Llano Cifuentes, A., 1999).

El trabajo en equipo adquiere así una significación más profunda, ya que nadie aprende en soledad, sino en una interacción cooperativa con otros.

Más allá de la importancia de la existencia de *maestros* y de *liderazgos que conduzcan el aprendizaje* de los miembros de la organización en la direccionalidad deseada y valorada por las mismas, es también destacable el auto – aprendizaje, a partir de la experiencia y mediante la evaluación de la eficacia de la gestión y del propio desempeño.

Para nombrar esos procesos de aprendizaje se utiliza actualmente el término *desarrollo de capacidades*¹³, mediante el cual las personas, grupos y organizaciones mejoran sus habilidades para llevar a cabo sus funciones y para alcanzar los resultados deseados a través del tiempo. Esta definición destaca dos puntos importantes: que el desarrollo de capacidades es en gran parte un proceso de crecimiento y desarrollo interno, y que los esfuerzos para desarrollar las capacidades deben estar orientados hacia los resultados. Aprender a partir de la práctica (aprendizaje basado en la experiencia), está en el centro del desarrollo de capacidades (Horton, D. 2004).

En estos procesos de desarrollo de capacidades, debe tomarse como punto de partida un *diagnóstico organizacional* para determinar cuáles son las limitaciones y potencialidades del desempeño, así como las oportunidades para el cambio.

Los esfuerzos para el desarrollo de capacidades por lo general incluyen modalidades de difusión de información, la capacitación propiamente dicha, los mecanismos de facilitación y tutorías, el trabajo en redes y la retroalimentación para promover el aprendizaje basado en la experiencia. En este último caso, se reitera que las evaluaciones permiten promover el aprendizaje, proporcionando retroalimentación rápida a las personas y grupos acerca del grado de efectividad de sus formas de gestión.

Las evaluaciones pueden servir para dos propósitos íntimamente vinculados: para rendir cuentas y para hacer mejoras. La rendición de cuentas se refiere a la obligación de informar o justificar una actividad específica y tiene que ver con la transparencia de la gestión institucional. La mayoría de las evaluaciones se llevan a cabo para cumplir los requisitos de responsabilidad establecidos por las entidades que apoyan los proyectos, sean gubernamentales o agencias de financiamiento. Por lo general, las evaluaciones se hacen para determinar si se han alcanzado los objetivos y si los recursos se han usado en forma adecuada. Las evaluaciones que se llevan a cabo para aprender lecciones que se pueden usar para mejorar los esfuerzos hacia el desarrollo de capacidades en torno a los procesos en curso o futuros tienen un valor potencial muy grande, pero lamentablemente, son pocas las oportunidades en que se llevan a cabo ese tipo de evaluaciones dirigidas a las mejoras. Esta es una deficiencia en la práctica de la evaluación, ya que los esfuerzos para desarrollar capacidades incluyen mucha experimentación y los decisores necesitan conocer la eficacia de los procesos y los resultados que los mismos arrojan, para poder ajustar o formular de nuevo los objetivos y dar nueva direccionalidad a sus acciones.

¹³ Sobre todo así se los denomina desde las agencias de cooperación para el desarrollo.

5. Aspectos a evaluar de la gestión institucional

Las dimensiones – estructurales, procesuales y de resultados – que se sugiere evaluar en las organizaciones para apreciar su grado de desarrollo institucional son diversas; algunas de ellas se mencionan a continuación sin intenciones de agotar la lista, seguramente bastante más amplia.

- La *misión institucional* y los *valores que la sustentan*. Es alrededor de ello que se realiza la construcción del sentido organizacional; la pertinencia de esa misión debe ser analizada periódicamente a la luz de las problemáticas prevalentes y de los avances del conocimiento en el campo social en cada momento del devenir histórico y en el particular territorio de actuación.
- La *estructura* (formal e informal) y las funciones previstas para el logro de la misión. En particular interesan las características y magnitud de sus recursos humanos, las modalidades de selección, la composición según género, edades, niveles de formación y disciplinas profesionales, si trabajan en forma voluntaria o remunerada, sus dedicaciones y niveles de compromiso, sus perfiles de experiencia, entre otros aspectos relacionados. La adecuación de la estructura debe ser analizada a la luz de su potencialidad para el cumplimiento de la misión institucional y de los objetivos específicos de sus líneas de acción.
- La índole de los *procesos decisivos* acerca de los temas importantes y los actores (institucionales o no) que intervienen en los mismos. La forma en que son tomadas las decisiones imprime una marca indeleble en las características institucionales, desde aquellas jerárquicas/autoritarias hasta las horizontales/democráticas, pasando por una gama de tonalidades intermedias entre ambos extremos de ese arco cromático.
- El tipo de *conflictos* que suelen aparecer en el desempeño de la organización y los *modos de resolución* de los mismos.
- La *existencia y pertinencia de mecanismos de programación, monitoreo y evaluación* del desempeño de la organización y de las intervenciones que desarrolla.
- La inclusión de *enfoques amplios, integrales, holísticos de la problemática social*, lejos de los abordajes específicos que consideran los problemas en forma parcializada o fragmentada¹⁴. En otras palabras: inclusión de acciones orientadas a los diferentes factores vinculados con los problemas identificados.

¹⁴ A los enfoques parcializados o segmentados de las problemáticas sociales contribuyen en gran medida las instancias de apoyo financiero, sean gubernamentales o de la cooperación internacional, que suelen recortar los campos temáticos de apoyo.

- El *carácter asociativo* de la gestión institucional, entendiendo por tal la articulación – informal o formal – para el logro de fines comunes, con áreas gubernamentales del nivel local, instituciones sectoriales (establecimientos de salud o educativos, comisarias, juzgados, etc.), otras organizaciones de la sociedad civil, comunitarias de base y religiosas, que se localicen en los respectivos territorios de actuación. Es generalmente aceptado que esa gestión asociada favorece el desarrollo de capital social, implica la conformación de escenarios de planificación y gestión mixtos, intersectoriales, interdisciplinarios y pluripartidarios donde se trata de construir una cultura de lo público, lo político y lo social más democrática y transparente (Poggiese, H. 2000). Incorporada como práctica dentro de las instituciones y organizaciones, colabora al fortalecimiento de cada una y a la democratización de los procesos decisorios.
- El *trabajo en red*, muy vinculado al concepto previo de asociatividad, constituye una estrategia de articulación e intercambio entre organizaciones, programas, proyectos y/o personas, que deciden asociar sus esfuerzos, experiencias y conocimientos para el logro de fines comunes. La red es el resultado de esa estrategia y constituye una modalidad organizativa y de gestión, que adoptan los miembros que deciden esa vinculación, cuyas características más frecuentes e importantes son: la voluntariedad, la adaptabilidad, la flexibilidad, la apertura, la horizontalidad, la fluidez y la espontaneidad de las relaciones. (Perrone, Nirenberg, 1997). Dadas sus características, las redes se diferencian de las formas organizativas tradicionales, piramidales y jerárquicas, conformándose como *estructuras heterárquicas*, donde existen varios centros de poder (nodos) y no uno sólo. (Dabas, Perrone, 1999). Sus miembros, interactúan o intercambian en base a similitudes, diferencias y/o complementariedades, en pro de sus propósitos comunes, sin dejar por eso de lado sus fines propios o sus identidades personales, grupales o institucionales.
- El *carácter participativo*, tanto de la gestión institucional como de los proyectos o intervenciones sociales que desarrolla la organización. Las formas y metodologías de gestión participativas procuran incluir protagónicamente a los diversos actores, especialmente a los destinatarios, en los diferentes momentos del ciclo de los proyectos: desde la identificación de la problemática, la priorización de actividades, las decisiones relativas al destino de los recursos, la realización de las acciones, la sistematización de la experiencia y la evaluación. El significado entonces es más amplio que el que usualmente se restringe a la inclusión de los actores comunitarios en la realización de actividades – como voluntarios –, para abarcar además su intervención en la toma de decisiones en los diferentes momentos de la gestión de los proyectos.
- La *perdurabilidad* o permanencia de la organización en el tiempo, más allá de los cambios que seguramente ha debido realizar para el logro de esa subsistencia; el mero hecho de tener una cierta cantidad de años de

existencia imprime una cuota directamente proporcional de confiabilidad acerca de la institución.

- El *grado de eficacia* en su desempeño histórico. Eso remite a los efectos que su accionar produjo en las poblaciones destinatarias de sus diferentes intervenciones; para detectarlos no hay otro camino posible que las evaluaciones realizadas al respecto.
- La *visibilidad / legitimidad social* lograda por la organización. Por lo general, en aquellas organizaciones ubicadas en espacios locales, las características de perdurabilidad y eficacia otorgan además un grado importante de visibilidad y legitimidad.
- La *sustentabilidad económica* remite a la diversidad y magnitud de las fuentes de financiamiento que tiene la organización para el desarrollo de sus acciones. Esa dimensión adquiere alta notoriedad debido a que constituye el soporte económico para la subsistencia de la organización como tal; relevantes indicadores de esa cuestión son las acciones que se llevan a cabo y los logros que se obtienen en materia de captación y generación de recursos (fund raising).
- La *influencia en la agenda pública* que la organización puede mostrar como efecto de su accionar en las temáticas respectivas, son una clara señal de su eficacia, ya que ese es uno de los principales propósitos de todas las organizaciones que trabajan en políticas sociales: incidir en cambios positivos en las concepciones y las prácticas de los diferentes actores, gubernamentales o no, en los respectivos temas que abordan.

6. La gestión social, la evaluación y los aspectos éticos

A partir del derrumbe del mito vigente en la retórica política de las décadas de los '80 y '90 acerca de que el crecimiento económico conducía de modo necesario al desarrollo social (“efecto derrame”) y coincidentemente con las evidencias de la cada vez mayor concentración de la riqueza y el consecuente aumento de las brechas de desigualdades y de la inequidad, se hizo más urgente la necesidad de incluir cuestiones éticas en la gestión del desarrollo. Son varios los autores que sustentan la actual concepción de una Ética del Desarrollo, pero fue particularmente Sen (2002), quien se ha destacado en sus reflexiones sobre los fines y medios que acompañan los cambios socioeconómicos en los países por la búsqueda de calidad de vida; él es quien ha identificado al desarrollo con la ampliación de las libertades de las personas, es decir, que ha colocado el tema de los derechos humanos en el centro del debate económico acerca del desarrollo.

En el nivel macro, dos clases de fenómenos atentan contra los criterios éticos: uno se refiere a las formas de materialismo que subordinan las personas a las cosas, generando una cultura en que el *tener* predomina sobre el *ser* y otro se vincula con las grandes desigualdades existentes entre

los seres humanos en el acceso al uso y goce de los bienes materiales y servicios indispensables para llevar una vida digna según los parámetros de la sociedad en que los sujetos están inmersos.

Por otra parte, en la evaluación de las intervenciones sociales, tal como en la investigación social en general, deben tomarse en cuenta ciertos requisitos éticos. En especial, cuando se recoge información a partir de los agentes intervinientes se les debe solicitar su *consentimiento informado*, lo cual implica que se les debe explicar con claridad sobre los propósitos del trabajo y el modo en que los datos que proporcionen serán usados, para que así puedan decidir en forma fundamentada si brindarlos o no.

Debe tenerse en cuenta además la necesidad de incluir acciones de “*devolución*” de los hallazgos evaluativos a los actores involucrados, que estén real o potencialmente interesados en los mismos. Eso se vincula con el requerimiento de rendir cuentas y de dotar de transparencia a la gestión, pero como fue dicho, también se relaciona con el aprendizaje orientado a la mejora de la gestión. Tradicionalmente las organizaciones difundían muy restringidamente los resultados de sus evaluaciones, en particular sólo hacia los agentes financiadores o las autoridades gubernamentales de las cuales dependían sus proyectos; ese criterio ha sido modificado, en el entendimiento que son todos los que intervienen, en forma directa o indirecta, en el escenario de la acción quienes deben enterarse de esos resultados, de modo de poder tomar las decisiones que les competen en forma más adecuada.

A continuación se listan, sin pretensión de exhaustividad, algunos imperativos éticos relevantes a tener en cuenta en la gestión social en general y en particular en la evaluación:

- No importa cual sea la puerta de entrada de las intervenciones, debe tomarse en cuenta el *respeto y la promoción de los derechos humanos* generales y específicos (mujeres, niños, grupos vulnerables, etc.) consagrados en resoluciones internacionales y adoptados por cada país.
- Las acciones deben contribuir a *disminuir la inequidad*, es decir a aumentar las oportunidades en las trayectorias de vida de aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad o riesgo. En tal sentido, toda evaluación del desempeño y los resultados de la gestión debe indagar en qué medida las brechas o diferenciales en oportunidades fueron reducidas en las poblaciones destinatarias.
- La acción social desplegada debe *alejarse de las características clientelares*, para incluir formas *promocionales*, que no afecten la dignidad de las personas sino por el contrario promuevan su empoderamiento, es decir que incrementen sus capacidades de control sobre los factores condicionantes de su calidad de vida actual y futura.

- *La acción debe estar orientada acorde con los requerimientos de las poblaciones destinatarias* (sean éstas consideradas clientes, usuarios, beneficiarios, etc.) más que a intereses personales, grupales o propios de la organización. En el caso de las ONGD surgen con frecuencia tensiones que se plantean entre responder a las demandas de las agencias de cooperación y apoyo financiero o responder a las necesidades y demandas de las poblaciones destinatarias.
- *La transparencia de la gestión, su comunicabilidad y adecuación a los valores culturales*, son aspectos éticos también de insoslayable consideración.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA:

- Cardarelli, Graciela. (2007). Ponencia presentada en el Encuentro sobre Evaluación de Conjuntos Integrados de Proyectos. Fundación W.K.Kellogg. San Pablo, Brasil.
- Dabas, Elina y Perrone, Néstor. (1999): *Redes en Salud*. Fundar, Buenos Aires, Argentina.
- Habermas, Jürgen, (1999). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Ed, Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- Horton, Douglas. (2004). *Cómo implementar y evaluar el desarrollo de capacidades*. International Services for National Agricultural Research, ISNAR, Briefing Paper n° 64. The Netherlands.
- Llano Cifuentes, Alejandro. (1999). *Seis propuestas para organizaciones inteligentes*. ITSMO. Archivo histórico – Año 41, N° 245. México.
- Nirenberg, Olga. (2006). *Participación de adolescentes en proyectos sociales: aportes conceptuales y para su evaluación*. Editorial Paidós, colección Tramas Sociales. Volumen 39. Buenos Aires.
- Nirenberg, Olga, Brawerman, Josette y Ruiz, Violeta. (2003). *Programación y Evaluación de Proyectos Sociales: aportes para la racionalidad y transparencia*. Colección Tramas Sociales. Volumen 19. Ed. Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- Nirenberg, Olga, Brawerman, Josette y Ruiz, Violeta. (2000). *Evaluar para la Transformación: innovaciones en la evaluación de proyectos y programas sociales*. Colección Tramas Sociales. Volumen 8. Ed. Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- Perrone, Néstor y Nirenberg, Olga. (1997): *Notas para el Trabajo en Red en el Área de Salud*, Cuadernos de CEADEL N° 14, Buenos Aires, Argentina.
- Pizzorno, Alejandro. 1976. *Introducción al estudio de la participación política*. SIAP, Planteos, Buenos Aires, Argentina.
- Poggiese, H., (2000): *Boletín Redes PPGA Planificación participativa y Gestión asociada*. Buenos Aires, Argentina.
- SEN, Amartya. 2002. *¿Qué impacto puede tener la Ética?* En: Kliksberg, Bernardo. Compilador. *Ética y Desarrollo. La relación marginada*. Editorial El Ateneo. Buenos Aires, Argentina.