

X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política 2019-ALACIP
Administración Pública y Políticas Públicas
Título ponencia: Dilemas en el seguimiento y evaluación de políticas
sociales y programas

Coautores: Esteban Nina¹ (enina@javeriana.edu.co)

Institución; Pontificia Universidad Javeriana-Red ODSAL-AUSJAL

Eje temático: Administración pública y políticas publicas

"Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Lationamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP) , en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019"

Resumen:

El tema de la evaluación de políticas públicas y programas se ha ido convirtiendo en las últimas décadas en un imán o tendencia predominante de la gestión pública y de la rendición de cuentas de las intervenciones gubernamentales. También existe una opinión generalizada y crítica académica que considera que las políticas de desarrollo económico y políticas sociales no redujeron con efectividad y de manera significa los problemas sociales como la pobreza extrema, exclusión social y desigualdad económica. Adicionalmente, el contexto de complejidad de nuestras sociedades cada vez más vulnerable a la globalización, exigen análisis evaluativos más rigurosos, más integrales y más frecuentes sobre las políticas públicas sociales y programas que se están implementando en nuestras sociedades. El presente escrito tiene el objetivo de presentar en tres partes los principales dilemas que enfrentan los gestores

¹ Profesor Asistente II de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, homólogo AUSJAL

públicos de los gobiernos a la hora decidir la pertinencia de la evaluación: la viabilidad política y evaluabilidad de la valoración de méritos de la política pública, la selección de los métodos (de proceso, resultado, impacto, eficiencia, eficacia, cuantitativo y cualitativo) más adecuados para la evaluación de las políticas sociales y sus programas para el Estado y sociedad colombiana o si aplica para los países latinoamericanos.

1. Evaluación y sus dilemas

El primer paso a resolver es qué se entiende por evaluación. En palabras de un experto investigador como Evert Vedung, evaluación es definida como un proceso mediante el cual se realiza una “cuidadosa valoración retrospectiva de los méritos, importancia y valor de la aplicación, productividad y resultados de las intervenciones gubernamentales, que se pretende desempeñe un papel en futuras situaciones y acciones prácticas” (Vedung, 1997). Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2010) la evaluación es una “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo”. En el mismo sentido, para la agencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009) la “evaluación es una valoración rigurosa e independiente de actividades finalizadas o en curso para determinar en qué medida se están logrando los objetivos estipulados y contribuyendo a la toma de decisiones”. Estas

definiciones de expertos y organizaciones internacionales definen no sólo el alcance de la evaluación sino ¿cómo se evalúa? ¿para qué? y ¿quién evalúa? Las respuestas a estas interrogantes definirán los cuatro dilemas de la evaluación y seguimiento de políticas públicas sociales y programas.

El primer dilema a que se enfrenta el gestor público es decidir si es viable o no evaluar una determinada política pública y programas. Este dilema además plantea dos respuestas, una técnica referida a la evaluabilidad de la intervención gubernamental y la otra de economía política. Desarrollando el primero, según la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas del gobierno de España (AEVAL, 2010) como paso previo a la puesta en marcha de una evaluación se debe plantear la necesidad de cotejar la evaluabilidad de un programa, porque no toda política o programa gubernamental puede ser evaluado y medido. La evaluabilidad hace referencia a un tipo de características particulares que se deben cumplir [aplicar] previamente a una evaluación para determinar si la intervención es evaluable, analizar si sería eficaz evaluar en relación a los resultados que se proyecta obtener, si sería eficiente en cuanto a los recursos necesarios (monetarios y especialistas) para lograr esos resultados y si sería viable frente a los obstáculos detectados. En el mismo sentido, la OCDE (2010) define la evaluabilidad como una medida en que puede evaluarse una actividad o un programa de manera fiable y creíble. Entonces, para determinar la evaluabilidad es necesario un examen anticipado de una propuesta de evaluación para determinar si sus objetivos están definidos adecuadamente y si sus resultados pueden ser objeto de verificación. En consecuencia, en términos

prácticos para AEVAL se trata de verificar la existencia y la accesibilidad a la información necesaria, en calidad y cantidad, que permitirá llevar a cabo la evaluación. De manera que si no hay datos suficientes o los que hay no resultan relevantes la evaluabilidad se desaconsejará la evaluación. Según la experiencia evaluadora de los gobiernos de Europa más del 50% de los programas no son evaluables por tener problemas de especificación de objetivos, problemas de implementación, de medición entre otros.

Según Gertler (2011) la decisión de evaluar debe ser analizada estratégicamente. No todos los programas justifican una evaluación de impacto. Las evaluaciones de impacto pueden ser costosas, y deben usar su presupuesto estratégicamente. El autor plantea preguntarse: ¿Qué está en juego en este programa? La respuesta dependerá tanto del presupuesto asignado como del número de personas afectadas ahora o en el futuro por el programa. Por lo tanto, a continuación sugiere preguntarse: ¿El programa requiere o requerirá una parte importante del presupuesto disponible? y ¿El programa afecta o afectará a un gran número de personas? De manera que si el programa no requiere un presupuesto o solo afecta a unas pocas personas, puede que no valga la pena evaluarlo.

El segundo punto de vista, de las razones de economía política. Según Baker (2000) existen razones políticas que influyen no sólo en si se lleva a cabo una evaluación, sino también en la forma en que se implementa. La decisión de realizar una evaluación depende mucho de un claro y sólido apoyo político del gobierno de turno. Muchos gobiernos no aprecian el valor de efectuar evaluación

de resultados e impactos de sus acciones gubernamentales y por lo tanto no desean invertir recursos humanos ni financiero en ellos. Adicionalmente puede haber reticencia a permitir la ejecución de una evaluación externa o independiente que pueda revelar resultados contrarios a la política de un gobierno, especialmente en regímenes autoritarios o cuestionados por la opinión pública. Sin embargo, los gobiernos más abiertos a la rendición de cuentas podrían considerar que las evaluaciones y la divulgación de los resultados forman parte importante del proceso democrático y transparencia. Las evaluaciones también son sensibles al entorno político. Las rotaciones de regímenes, de partidos en los gobiernos y los cambios en estrategias de política pueden afectar no sólo el esfuerzo de evaluación, sino fundamentalmente la implementación de la política o programa que se está evaluando. Por ejemplo, en Colombia es distinta la posición política del gobierno nacional respecto de Bogotá Distrito Capital frente a la evaluación de políticas públicas, en la segunda es casi inexistente porque no tiene apoyo político.

El segundo dilema que debe decidir el gestor público es entre el seguimiento o la evaluación de resultados, es decir cuándo es mejor evaluar, en el monitoreo de los procesos o evaluación ex post de resultados e impacto. Para la agencia de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD, 2010) la evaluación, al igual que el seguimiento, se puede aplicar a muchas intervenciones como un proyecto, un programa, una política pública o una organización. Además, los objetivos del seguimiento y la evaluación son muy similares: proporcionar información que ayude a tomar decisiones más acertadas, mejorar el desempeño y alcanzar los resultados planeados. Sin embargo hay sutiles pero significativas diferencias.

Dentro del alcance del seguimiento está intentar identificar la cantidad y calidad de los insumos y actividades así como señalar los cuellos de botella en los procesos que impiden llegar hacia los resultados, y mejorar el aprendizaje para aumentar la probabilidad de éxito en los resultados. Por el contrario la evaluación ex post verifica y valora los productos, resultados, efectos e impacto de la intervención sobre la población objetivo y mejora la rendición de cuentas de los resultados logrados. Adicionalmente el documento del PNUD afirma que una distinción clave entre las dos es que las evaluaciones ex post son hechas de forma independiente por evaluadores externos para proporcionar a los gestores públicos una valoración objetiva sobre si están o no están bien encaminados.

El tercer y principal dilema a resolver por parte gestor público es decidir cuál es el método o metodología más adecuada para evaluar en política social y programa. La diversidad de enfoques, métodos y herramientas en la evaluación deja en evidencia que la evaluación no es solo un ejercicio técnico simple. Por un lado, está subyacente un marco de referencia, un punto de vista, un propósito, que son previos a las decisiones técnicas y a la rigurosidad metodológica. Por otro, una vez definir el método de la evaluación y el parámetro, variable o estándar según el cual evaluar. A continuación se exponen los fundamentos conceptuales, metodológicos y prácticos de los principales tres modelos de evaluación de políticas y programas sociales predominantes en Colombia. Para ello, se han tomado los enfoques principalmente de los siguientes autores: Banco Mundial (2004), Raczynski-Serrano (2002), Baker (2000), Gertler et al. (2011), Vedun (1997), Bamberger y Hewitt (1986), Cohen y Franco (1992), Valadez y Bamberger (1994), Nina (2008) y Sarmiento et al. (2005).

La práctica de la evaluación de políticas sociales y programas en muchos países de América Latina ha venido adquiriendo un carácter de progresiva rigurosidad, lo que ha obligado progresivamente a tener claras las bases de las distintas aproximaciones a la evaluación, así como tener criterio y conceptos para distinguir cuál modelo es el más apropiado en un determinado caso: ¿Proceso o resultado? ¿Resultado o impacto? ¿Eficiencia o eficacia? ¿Cuantitativo o cualitativo? Este escrito tiene el propósito de describir estas disyuntivas a la hora de escoger el método más adecuado para evaluar una política pública o programa, a partir de un análisis comparativo conceptual y metodológico de tres principales modelos: evaluación de consecución de objetivos, evaluación de impacto y el participativo.

2. Modelos de evaluación de consecución de objetivos y evaluación de impacto

Un primer paso para despejar el tercer dilema a la hora de escoger el método de evaluación es definir qué se quiere investigar, examinar cuál es la pregunta inicial que cada modelo se hace. El modelo de consecución de objetivo plantea: ¿Están los resultados de acuerdo con los objetivos formulados originalmente? En cambio la metodología de la evaluación de impacto dice: ¿Son los resultados consecuencia del programa?

Profundizando un poco más, la evaluación de consecución de objetivos intenta resolver si los resultados de un programa corresponden o no a los objetivos que éste se propuso. Este cuestionamiento va a determinar el énfasis de este modelo y su objeto de estudio, ya que al querer indagar la concordancia entre lo que un

programa propuso y los resultados que introdujo, este modelo apunta a dar cuenta de alguna *discrepancia* o correspondencia entre los objetivos enunciados y los resultados alcanzados tanto al final -ex post- como de medio término. En este sentido, para los opten por este modelo “la tarea más importante de la evaluación es la de determinar si los objetivos premeditados del programa se han alcanzado de hecho” (Vedung, 1997a).

Por otro lado, la pregunta que se hace la evaluación de impacto tiene un interés distinto, pues busca establecer si los resultados son atribuibles o no a un programa determinado. Aquí, la evaluación quiere dar cuenta de la *causalidad* que existe entre la realidad cambiada y la intervención pública que la debió haber alterado (Vedung, 1997a). Según Vedung, la dificultad principal a la que una evaluación de impactos debe enfrentarse es la de poder separar los efectos programáticos de los no programáticos o externos, es decir, “los resultados pueden depender de acontecimientos no relacionados con el programa...” (Vedung, 1997b).

La naturaleza de las preguntas que cimientan el enfoque de ambos modelos deja entrever los distintos procedimientos adoptados por cada uno de estos en la investigación evaluativa. Debido a que la evaluación de consecución de objetivos busca descubrir si los resultados de un programa se adecúan o no a los objetivos, el punto lógico de partida de las actividades de este modelo es el de clarificar los objetivos del programa. Para esto, se pueden consultar documentos administrativos y oficiales del programa o política, que hagan explícitos los objetivos del programa a evaluar. Una vez hecho esto, se pasa a medir hasta

qué punto estos objetivos se han alcanzado y se ven reflejados en los resultados. Aquí, se utilizan evidencias concretas, como indicadores específicos o fuentes directas que permitan establecer un diagnóstico de la nueva situación (Vedung, 1997a).

No obstante su sencillez y carácter descriptivo cualitativo, la evaluación de consecución por objetivos tiene la gran limitación de que no da cuenta de si los resultados están o no relacionados con el programa. Así, este modelo de evaluación no es del todo recomendado en casos en que lo importante sea establecer causas entre la intervención y los resultados. De todas maneras, se aconseja que la evaluación debe ser externa, no realizada por los propios ejecutores, para que al juzgar los resultados de un programa a partir de los objetivos del mismo permite que la evaluación se mantenga dentro de una postura objetiva y que el evaluador no pueda adoptar posiciones personales sobre los méritos y deméritos del programa (Vedung, 1997a).

Por otro lado, como la razón de ser de la evaluación de impacto es precisamente examinar a qué se deben los resultados logrados, ésta se enfoca en evaluar el efecto a través de diferentes formas. La dificultad en este tipo de evaluación se encuentra en la necesidad de escoger una variable observable que permita realmente evaluar el impacto del programa. Una manera para aproximarse a este tipo de investigación es mediante la construcción de escenarios *contrafactuales*, es decir, de escenarios proyectados hacia el futuro que evidencien lo que hubiera pasado si el programa no hubiera existido. Este escenario *contrafactual* se logra comparando las características observables de un grupo beneficiario (*grupo de*

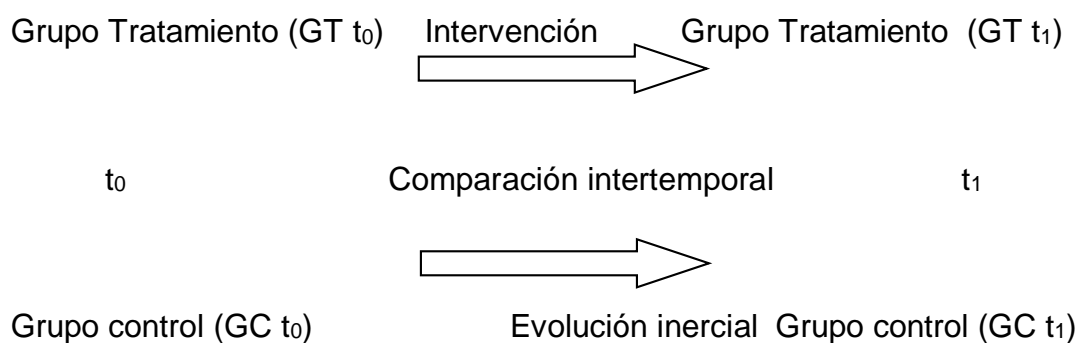
tratamiento GT) con un grupo equivalente de no beneficiarios (*grupo de control GC*) (Nina, 2007; Vedung, 1997b).

Otra ventaja de la evaluación de impacto es que posibilita observar los efectos *colaterales*, o los efectos no esperados de la intervención. En muchos casos, los programas tienen consecuencias no previstas o indeseadas que se salen de lo planeado, consecuencias que a veces son de igual o mayor importancia que los resultados originalmente esperados. En este sentido, mientras que la evaluación de consecución de objetivos es ciega a estas eventualidades, la evaluación de impacto posee herramientas para dilucidar estos efectos colaterales no previstos. En síntesis, tener en cuenta que todo programa tiene dos tipos de efectos de la intervención gubernamental (Vedung, 1997): a) Directos: son resultado de la acción del programa y están determinados por los objetivos formulados; b) Colaterales: pueden ser el resultado de la intervención o de acciones concomitantes y simultáneas que, en últimas, afectan de manera directa el logro total.

El problema con la evaluación de impacto es que, por lo complejo, requiere suficientes recursos para las observaciones a lo largo del tiempo de intervención y herramientas estadísticas para una medición precisa. Los altos costos, aunados a razones de carácter político relacionadas con la falta de disposición por parte de los ejecutores para que se estudie la incidencia del programa, en muchos casos llevan a que no se escoja este modelo de evaluación. Asimismo, este modelo implica un diseño metodológico de mucha rigurosidad, sobre todo en la selección y seguimiento de los grupos de tratamiento y de control (Nina, 2007). Aquí encontramos dos obstáculos para una evaluación de impacto

consistente. El primero, es el riesgo de que la selección de los participantes de los grupos esté sesgada por falta de información o por cualquier otra razón. El segundo, tiene que ver con el denominado según Vedung como efecto *Hawthorne* o *conejiillo de indias*. Este se refiere a que en algunas ocasiones el grupo de tratamiento varía su comportamiento al enterarse de que está siendo observado, lo cual termina afectando los resultados finales del programa (Vedung, 1997b).

Volviendo a la evaluación de impacto como es un proceso por el cual siempre se debe tener en cuenta el análisis y medición de la relación causal, mucho más si está realizada con el propósito de brindar bases hacia el futuro en cuanto a la toma de decisiones. Por tanto, para lograr tal medición precisa se realiza un ejercicio de comparación entre lo real en un grupo beneficiario o de tratamiento y una alternativa hipotética de referencia en un grupo control, que obedece a un patrón que sería el resultado de no haber aplicado la intervención. De esta manera, la diferencia entre los dos resultados finales es el impacto neto atribuible a la intervención del programa gubernamental. Esto lo podemos observar en el siguiente diagrama:



Donde el impacto neto se puede calcular de acuerdo con la siguiente formula:

$$\text{Impacto neto } \alpha = \text{Diferencia GT (t}_1\text{-t}_0) - \text{Diferencia GC (t}_1\text{-t}_0)$$

Por consiguiente, en la medición del impacto neto, el objetivo está en determinar si el programa social ha logrado los efectos deseados a nivel individual, familiar y comunitario y, sobre todo, si estos son atribuibles a su intervención gubernamental.

Los requisitos para la medición del impacto son los siguientes: definición de una serie temporal de datos y variables observables sobre un resultado real; conocimiento del estadio previo o línea de base a la intervención y su modificación posterior, a través de un análisis intertemporal o de cambio; y definición del grupo control con el cual se va a establecer el patrón de comparación.

El establecimiento del grupo control, precisamente, permite dividir al modelo de evaluación de impacto en los siguientes métodos: experimentales, cuasiexperimentales y no experimentales. El método experimental o controles aleatorios: obedece a un proceso de comparación, con el diseño de un modelo experimental clásico o tradicional donde se utiliza el azar como método de aleatorización y control de variables en el marco de una comparación contrafactual. Las ventajas de este modelo son que elimina los problemas de

sesgo de selección², no requiere ajustes estadísticos y facilita la interpretación del resultado final. Sin embargo, tiene las siguientes desventajas, está afectado por el efecto Hawthorne, que obedece al cambio en el patrón de comportamiento en los individuos del grupo experimental, también es muy oneroso en cuanto a la planeación y costos monetarios con respecto al resultado obtenido, lo cual le resta apoyo político; y principalmente tiene implicaciones éticas asociadas a la aplicación de método aleatorios, que no se pueden desconocer.

El método cuasi-experimental o *de controles equiparados*, en este caso no se crean grupos de manera aleatoria, sino que se selecciona a los individuos del grupo control semejante a la intervención buscando y que dentro de sus características se encuentren similitudes y coincidencias con el grupo experimental. Las ventajas de la aplicación de este modelo de controles equiparado que también es una comparación contrafactual son las siguientes: utiliza fuentes de datos existentes; consume menos tiempo y es menos costoso que los diseños experimentales. No obstante, tiene las siguientes desventajas: mantiene el problema de sesgo de selección, ya que la comparación se realiza sobre la base de un emparejamiento de características observables; Requiere una metodología completa, en cuanto al conocimiento de procesos especializados estadísticos de eliminación del sesgo de selección y equiparación.

² El sesgo de selección implica que existen elementos no observables (capacidad individual, disposición al trabajo, vínculos familiares, condiciones preexistentes, entre otras) que afectan la muestra y sesgar los resultados. Tomado de Baker (2000: 12).

No experimental es un método cualitativo, no estadístico, de pareo en donde los controles se construyen a partir de un ejercicio de observación global de dos grupos, de los cuales uno actúa sobre una variable que determina un resultado pero con la desventaja que dichas variables no está en control del evaluador, por lo cual no hay resultados concluyentes sino interpretativas.

Cada vez se observa la tendencia predominante de promover evaluaciones de impacto en América Latina, como se puede constatar en el enfoque que promueve el Banco Mundial, enfoque representado por el documento de Baker (2000) y más recientemente el libro de guía práctica para la evaluación de impacto de Gertler et.al (2011). Estos documentos recomiendan evaluaciones de impacto como una evaluación que conviene hacer la finalización del programa o de medio término, y que se caracteriza principalmente por estimar el escenario contrafactual; es decir, parte de un escenario hipotético que trata de medir el nivel de bienestar social tanto en presencia como en ausencia del programa cuestionando qué hubiera sucedido si este no se hubiese realizado.

Según Baker (2000) y Gertler (2011) el método cuasi experimental, por su parte, se realiza a partir de la selección de un grupo de control o también denominado grupo de comparación, de forma no aleatoria, utilizando submétodos como (Baker, 2000: 15): a) *la puntuación de la propensión*, que implica buscar variables características las cuales den una mayor probabilidad para que el grupo de comparación sea similar y se parezca al grupo de tratamiento; b) *de doble diferencia o diferencia de las diferencias*, que compara un grupo de tratamiento con uno de comparación, antes (primera diferencia) y después de un programa (segunda diferencia); c) *variables instrumentales o control estadístico*, que usa

una o varias variables que influyen en la participación, pero no en los resultados de la participación. Esto permite identificar las variables exógenas en los resultados que se atribuyen al programa de manera intencional y no aleatoria; d) *comparaciones reflexivas*, en el que se realiza una encuesta básica o de referencia de los participantes antes de la intervención (que permite establecer el grupo de comparación), y luego una encuesta de seguimiento que permite medir el efecto de acuerdo con el cambio en los indicadores de resultados antes y después de la intervención.

Como resumen de esta parte sobre el dilema de cuál método elegir, dentro de un ámbito de comparación conceptual entre modelos, y de acuerdo con los objetivos propuestos en este documento acerca de la evaluación, se puede afirmar lo siguiente que la evaluación del impacto es una medida mucho más amplia al tener en cuenta no solo la consecución de los objetivos propuestos, sino también al realizar una valoración de todos los efectos secundarios o colaterales a la aplicación de la intervención, y a otros elementos asociados, por lo que como elemento evaluativo cumple con la mayoría de los fines de la evaluación. Sin embargo, en comparación con el método de evaluación por objetivos, la evaluación de impacto es costosa, dispendiosa y onerosa. Además, si se intenta la realización de un modelo experimental, esta no siempre es aplicable en los programas sociales por sus implicaciones éticas. Adicionalmente, es un procedimiento que solo se puede aplicar cuando el proceso ha finalizado, para observar el cambio de comportamiento. En ese sentido, la evaluación por objetivos de medio término tiene la ventaja práctica

que sí permite una actividad de monitoreo durante el transcurso del programa, en cuanto a cumplimiento de metas intermedias.

En resumen, ambos modelos tienen carácter retrospectivo, ya que realizan una valoración histórica del proyecto en comparación con una línea de base y una situación que se pretende mejorar. Igualmente, permiten realizar unas recomendaciones de ajuste del programa o de política hacia el futuro, lo cual les permite ser elementos útiles dentro de la acción gubernamental. Sin embargo, un punto a resaltar es que tanto el modelo de consecución de objetivos como el de evaluación de impacto son concebidos como evaluaciones de efectividad que no toman en cuenta como elemento principal la percepción de satisfacción los beneficiarios en la valoración de los resultados del programa o política.

3. El modelo cualitativo participativo

En general, la evaluación cualitativa participativa es un método basado en los procesos, instancias e impacto en los beneficiarios y otros actores de un proyecto (Zapata, 1999); es decir, más que evaluar la bondad de un programa con base en el seguimiento de metas, recursos ejecutados o entidad ejecutora, le interesa conocer lo que quedó del programa, a partir de la perspectiva de las personas beneficiarias que se encuentran involucradas en una situación problemática a resolver. Evaluar de acuerdo con estos criterios básicos, implica asumir una perspectiva teórica en la cual la población beneficiaria ya no es un objeto de intervención o ente pasivo, sino que se constituye como sujeto activo actor o grupo de interés que interactúa con determinados colectivos o instituciones que intervienen en los problemas que les afecta.

La evaluación cualitativa participativa parte de la identificación de los objetivos del programa, para luego estimar el cumplimiento de las metas a partir de la interacción y dialogo directo con la comunidad beneficiaria, de tal manera que se pueda indagar sobre los resultados e impacto de un programa; esto incluye, por supuesto, la identificación de efectos no esperados que puedan afectar a la comunidad o grupos. En términos generales, en este modelo de evaluación cualitativo, el impacto se mide a través de la percepción de satisfacción de los beneficiarios y de la pertinencia.

El momento más adecuado para realizar una evaluación cualitativa participativa es en el transcurso de la puesta en marcha del programa o en el intermedio del mismo, pues el propósito es que los evaluadores puedan recolectar las expectativas, intereses, preocupaciones o quejas de los participantes para que estas repercutan en ajustes y correctivo a la de medio término o final; en este sentido, son los participantes los que deben proporcionar e identificar los problemas a solucionar y desde ahí el evaluador comienza a construir el análisis reconociendo la información pertinente e integrando a los implicados a la evaluación.

Así, las partes interesadas y beneficiarios intervienen en todas las etapas de evaluación, determinando los objetivos, identificando los indicadores y participando en la recopilación de los datos. No obstante, se debe aclarar que la evaluación participativa no se aparta ni se opone de la evaluación de impacto, toda vez que se utiliza como una metodología cualitativa que permite complementar el análisis cuantitativo; de esta forma, la evaluación participativa puede dar pistas sobre las preguntas clave de la evaluación de impacto, podría

ayudar a conocer las características de la estratificación de la muestra cuantitativa y analizar el contexto cultural, social, económico y político en el que se desarrolla el programa.

En la evaluación participativa se supone que los evaluadores deben ser sensibles a las preocupaciones de los participantes y tener un contacto con los afectados e involucrados en el programa; para ello, se utiliza una serie de metodologías que permiten ese contacto entre el evaluador y los participantes, que van desde la observación directa hasta la interacción con los participantes por medio de entrevistas y grupos focales.

Entre las metodologías de este tipo más destacados según Moser (2005) se encuentran³: a) *la evaluación del beneficiario*, que se diseña a partir de una guía de entrevista la cual permite la recopilación de la información a través del diálogo entre beneficiarios y evaluadores, y luego los evaluadores analizan la información recopilada; b) *evaluación rural rápida (ERR) y valoración rural participativa (VRP)*, que pone un mayor énfasis en la participación de la comunidad y cuyo objetivo es lograr que la información pueda ser apropiada por los evaluadores para que éstos se acerquen a las realidades de los participantes, de manera rápida y con eficiencia de costos, y mediante el uso de técnicas verbales y visuales; c) *El aprendizaje y la acción de participación*, que usa varias metodologías las cuales permiten la plena participación de los implicados en el aprendizaje de sus necesidades, oportunidades y las acciones a emprender.

³ Metodologías tomadas del texto de Moser titulado *¿Pueden los pobres influenciar las políticas?*

Del método cualitativo participativo se pueden describir y enumerar algunas características. Legitima la percepción de los actores principales de los problemas sociales que deben ser abordados por los programas, dado que permite que aflore el conocimiento de estos actores. En el sentido que se permite profundizar en el conocimiento sobre los problemas sociales, porque que el evaluador comparte las vivencias y el conocimiento de los actores sociales, lo que requiere que el evaluador tenga un contacto directo con la población beneficiaria.

En este tipo de evaluación el entrevistador puede generar una mayor confianza y, por tanto, las respuestas de la comunidad estarán más ajustadas a la realidad. La recolección de la información para hacer efectiva la evaluación exige procesos participativos e inductivos, lo que garantiza un mayor acercamiento a la realidad y credibilidad. Es posible que a través de este tipo de evaluación se pueda obtener información en distintos niveles y que surjan aspectos relacionados con el género, las relaciones y diferencias entre los grupos, etc.

Desde el punto de vista ético, este método es mucho más consistente, en el sentido de que permite el acceso o participación de los grupos beneficiados a los resultados de los programas ejecutados. La evaluación participativa, característica de este método, puede generar mayor capacidad de apropiación y gestión de los programas por parte de la comunidad. Finalmente destacar que, muy frecuente, el uso de la evaluación cualitativa participativa para complementar, perfeccionar, modificar o interpretar conclusiones derivadas del análisis de otras metodologías de evaluación de impacto.

Conclusiones

La escogencia de uno u otro modelo de evaluación dependen, en últimas, de los criterios con que se quiera hacer la valoración de un programa. Decir que un modelo es mejor o peor que otro, en abstracto, no tiene sentido. Siempre se tiene que pensar en los modelos aplicados a una realidad concreta y a un programa específico. Cada modelo simplemente provee ciertos insumos que pueden servir o no en un determinado contexto. Así, la evaluación de consecución de objetivos puede ser adecuada si se pretende dar cuenta de si los objetivos están bien orientados o si deben ser ajustados para una próxima implementación.

De igual manera, la evaluación de impacto puede ser importante en casos donde se esté dudando del impacto real que está teniendo el programa, y donde existen otros factores externos que también pueden estar incidiendo en los cambios observados en los resultados del programa. Asimismo, es importante realizar una evaluación participativa cuando se busquen procesos democráticos de evaluación de las acciones del Estado. Finalmente, algo que no hay que olvidar es que la escogencia de un modelo sobre otro es una decisión de *economía política* y *epistemológica*, en términos de si se tiene apoyo político y de análisis de evaluabilidad respectivamente.

La sociedad colombiana es compleja y diversa, por ello requiere un conjunto de metodologías de evaluación que se complementen a sí mismas. Una recomendación, entonces, es considerar preferentemente la realización de evaluaciones que busquen verificar y valorar la expansión de las capacidades humanas de los beneficiarios, según la propuesta de Amartya Sen, de ir más allá

de la valoración de la cobertura de programa; evaluación enriquecida desde una perspectiva participativa e incluyente de la percepción de los beneficiarios considerados sujetos de la política pública. Asimismo, que se busque una combinación de metodologías, considerando la escasez de recursos para estos procedimientos, que permita la ampliación de los marcos interpretativos de la evaluación de procesos, resultados e impactos de las políticas y programas sociales.

Referencias bibliográficas

Agencia Estatal de Evaluación y Calidad - AEVAL (2010). Fundamento de evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Madrid.

Alonso, L. (1998). *La mirada cualitativa en Sociología*. Madrid

Baker, J. (2000). Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty. A Handbook for Practitioner. The World Bank. Washington.

Banco Mundial (2004) Seguimiento y evaluación. Instrumentos, métodos y enfoques. The World Bank. Washington.

Bamberger, M. y Hewitt, E. (1986). Monitoring and Evaluating Urban Development Programs. World Bank Technical Paper Number 53. The World Bank.

Cárdenas, R. (1999). La evaluación interinstitucional del modelo de gestión de los programas de vivienda de la Red. En Reunirse, *Pobreza y vivienda de interés social en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes

Cohen, E. y Franco, R. (1992). *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo XXI.

García, J.I.(2009). Metodología y diseño de estudios para la evaluación de políticas públicas. Antoni Bosch Editor. Barcelona.

Gertler, P.; Martinez,S.; Premand, P.; Rawlings, L.; y Vermeersch,C. (2011). Impact Evaluation in Practice. The Worl Bank. Washington.

Moser, C. (2005). ¿Pueden los pobres influenciar las políticas? Ed. Alfaomega.

Nina, E; García, A.; Bautista, J.; Córdoba, C. y Botello, D. (2006). Evaluación de impacto [Notas de clase]. Evaluación de políticas y programas sociales, Especialización en Política Social, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

Nina. E. (2008). “Modelos de evaluación de políticas y programas sociales en Colombia”. En Revista Papel Político. Vol 13. No2. Pp. 449-471.

Nirenberg J. (2000). *Evaluar para la transformación. Innovación en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Argentina.

OECD (2010) Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. Development Assistance Committee (DAC). OECD-BID. Francia.

PNUD (2009) Manual de planificación, seguimiento y evaluación de resultados de desarrollo. New York.

Raczynski, D. y Serrano, C. (2002). La función de evaluación de políticas sociales en Chile. Asesoría para el Desarrollo (mimeo).

Salcedo, R. (2011). Evaluación de políticas Públicas. Siglo XXI. México. D.F.

Sarmiento, A. et al. (2005). Evaluación de la gestión de los colegios en concesión en Bogotá 2000-2003. Archivos de Economía, DNP. Documento 291 (medio magnético).

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta. Bogotá

Valadez, J. y Bamberger, M. (1994). "Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries. Economic Development Institute of The World Bank.

Vedung, E. (1997a). Modelos de evaluación. En *Evaluación de políticas públicas y programas*. Madrid: IHP, pp. 55-121.

---. (1997b). Valoración del impacto como prueba y experimentación social. En *Evaluación de políticas públicas y programas*. Madrid: IHP, pp. 207-242.

Wiesner, E. (1999). *Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos*. Serie Gestión Pública Nº 4, ILPES.

Zapata, J. G. (1999). Evaluación de impacto del Programa de Mejoramiento de Vivienda Urbana de la Red de Solidaridad Social 1994-1997. En Reunirse, *Pobreza y vivienda de Interés Social en Colombia*.