

UNIDAD 5

La evaluación

Introducción

El último de los componentes del diseño de los proyectos es el de la evaluación. Todo diseño de proyecto deberá establecer su sistema de evaluación.

Esta unidad enfoca el análisis de la evaluación de los proyectos y presenta algunas discusiones teóricas como herramientas prácticas para diseñar el sistema de evaluación del proyecto, con sus correspondientes dispositivos.

En un primer momento se analizarán distintas perspectivas sobre la evaluación como así también alternativas de definir el concepto. En una segunda instancia, se describirán los tipos de evaluación y se explicará cómo construir un sistema de evaluación de cada proyecto. En particular se reflexiona acerca de cómo establecer un buen sistema de evaluación. Tercero se analizará de qué manera realizar la evaluación de la viabilidad global de un proyecto, las preguntas que se deben contestar para poder determinar el grado de viabilidad del proyecto, previamente a su aprobación. En el cuarto momento nos dedicaremos a la fase de implementación, en la que se ponen en acción las evaluaciones intermedias, y a la terminación, cuando dicha acción evaluativa pasa a denominarse evaluación posterior. Finalmente se presenta un estado de situación de las evaluaciones de proyectos públicos en la Argentina y se aporta algunas reflexiones al interrogante: ¿por qué es tan poco usual en nuestro medio que se evalúen los programas y proyectos públicos?

5.1 . Distintas perspectivas sobre la evaluación

El concepto de evaluación da lugar a múltiples y heterogéneas definiciones. La distinción que hacemos entre el control y la evaluación se centra en lo siguiente: mientras el control constituye un examen de las actividades y los resultados del proyecto, la evaluación examina el grado de cumplimiento de sus objetivos. A su vez, la evaluación integra el examen de las alternativas (como parte de la evaluación previa) y el análisis de los efectos e impactos (evaluación posterior).

Ahora bien, una de las cosas que es necesario tener en cuenta es que los procesos de control se realizan en las actividades y en los resultados del proyecto.

Como hemos visto, el **control** constituye una función que se pone en acción en la implementación, mientras que la función de **evaluación** es más amplia, dado que puede estar presente tanto en el inicio del proyecto, como en la implementación, e incluso luego de haber finalizado el proyecto.

Desde una perspectiva descriptiva, entendemos que la evaluación es “la acción y el efecto de señalar el valor de una cosa. Atribuir cierto valor a una cosa”, tal como lo define la Real Academia Española. Evaluar implica asumir una posición. Tomar partido acerca de lo que es adecuado y lo que no lo es. Sin embargo, la mayor parte de los autores que abordan la temática de la evaluación define el concepto desde una perspectiva prescriptiva, no usual entre los autores que trabajan la temática del control

La oficina del Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) de la Argentina define que “la evaluación de un programa social es la indagación y valoración continua de los procesos, los resultados y los impactos de planificación y su ejecución. Su finalidad es generar información, conocimiento y aprendizaje para alimentar la toma de decisiones oportuna y pertinente a fin de garantizar la eficiencia, la eficacia y la calidad de los procesos, los resultados y los impactos de ese programa” (SIEMPRO, 1999: 12).

Ahora bien, ¿toda evaluación es así? ¿Todas son continuas? ¿Cómo denominaríamos a las evaluaciones que no son continuas? ¿No son evaluaciones? ¿Cómo llamaríamos a las evaluaciones que no se realizan con el fin de garantizar eficiencia, sino que se realizan por otras motivaciones?

Sucede aquí que nos encontramos nuevamente con las dos grandes alternativas de presentación de un tema: **¿definimos el concepto desde una perspectiva prescriptiva o desde una perspectiva descriptiva?** Como vimos, la perspectiva prescriptiva es la que no define el objeto por lo que es, sino por lo que debería ser, desde el punto de vista de “un observador” de la realidad. Es una lectura normativa o propositiva del tema. Desde una perspectiva descriptiva, se podría afirmar que no siempre las evaluaciones son continuas, ni tampoco siempre incluyen el análisis de los procesos y pocas veces se mide el impacto. Por otra parte, las finalidades de una evaluación no siempre son estas. A veces se evalúa un programa con el objetivo de obtener una ampliación de un subsidio. O de sostener económicamente a un evaluador que acabó de conseguir esos recursos. Son dos perspectivas de definiciones radicalmente distintas.

Siguiendo a Arlette Pichardo Muñiz (1998), la mayor parte de las definiciones que presenta la bibliografía son prescriptivas. Es decir, se centran en el **deber ser**. De acuerdo a lo que venimos desarrollando, trabajar con definiciones descriptivas aporta claridad. Y una vez que está claro de qué estamos hablando, sí se puede analizar las innumerables posiciones respecto de cómo debe ser el objeto.

Siguiendo a María Bustelo Ruesta (2003), desde una perspectiva prescriptiva pensamos que la evaluación de proyectos debe tener por funciones la mejora de los programas públicos, la rendición de cuentas y la iluminación de las acciones futuras.

Desde una mirada prescriptiva, nos preguntaremos: **¿cuáles son las características de un buen proceso de evaluación?** Para responder a la pregunta, nos remitiremos a la propuesta del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que afirma que el proceso de evaluación de proyectos debe ser:

- ◆ **Imparcial:** ello supone neutralidad, transparencia y equidad en el proceso de análisis y generación de conclusiones de evaluación. La unidad evaluadora y el evaluador no pueden tener ningún interés personal o conflicto de interés; la imparcialidad debe prevalecer en todos los aspectos del proceso de evaluación.
- ◆ **Creíble:** lo más esencial de la credibilidad es la confianza que los involucrados y/o interesados tienen en la experiencia e imparcialidad del evaluador y el reconocimiento de la calidad del trabajo de la unidad evaluadora. Una buena evaluación debe aplicar normas claras y estrictas a la calidad del diseño de la evaluación, la confiabilidad y validez de los datos, asegurar el rigor del análisis de tales datos y hacer explícita la conexión lógica entre las conclusiones y las recomendaciones. Además, debe tener en cuenta las necesidades y perspectivas de los diversos actores involucrados/interesados en la evaluación.
- ◆ **Útil:** la medida cabal del éxito de un proceso de evaluación es su efecto sobre las personas y organizaciones que aprenden de dicho proceso. No puede esperarse que los efectos de los resultados de una evaluación en sus destinatarios sean positivos, a menos que tales resultados sean contribuciones oportunas al proceso de adopción de decisiones, y sean presentados en un lenguaje claro y conciso que los involucrados/interesados puedan entender fácilmente.
- ◆ **Participativo:** la práctica contemporánea de la evaluación hace mucho hincapié en la participación de todos los involucrados e interesados, incluyendo el compartir la experiencia entre ellos. Así pues, la evaluación debe reflejar los diferentes intereses, necesidades y percepciones de los involucrados.
- ◆ **Retroalimentador:** la evaluación debe generar información que contribuya a retroalimentar el proceso de toma de decisiones y el aprendizaje organizacional. Por consiguiente, el encargado de una evaluación también debe asegurar la diseminación sistemática de los resultados obtenidos entre los involucrados, incluyendo los diseñadores de proyectos y la alta administración encargada de formular políticas.
- ◆ **Costo/eficaz:** como inversión institucional, las evaluaciones deben ponderar la relación entre las exigencias del rigor y la validez de la información y de su análisis con la obtención de un resultado o producto efectivo. Las evaluaciones deben agregar valor a

la experiencia del interesado en el respectivo proyecto y buscar que este resultado sea proporcional a la inversión que hacen los involucrados con sus propios recursos (BID, 1997).

A continuación los invito a leer algunas reflexiones realizadas por la Dra María Susana Ortale, de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP e integrante de la Comisión de Investigaciones científicas de la Provincia de Buenos Aires, quien nos relata algunas reflexiones derivadas de su participación en la evaluación de programas sociales en las provincias de Buenos Aires y Río Negro entre 1995 y 2005. En ella enuncia algunas cuestiones que atravesaron la tarea y que la enfrentaron al desafío de conciliar su formación como investigadora social comprometida con la generación de conocimiento aplicado con condiciones y reglas relativamente marginales a las que guían el trabajo de investigación. Nos deja algunos aprendizajes de tales experiencias ¹

1. La meta de la evaluación es contribuir a mejorar los programas a través de información confiable, pertinente y oportuna para tomar decisiones. El escenario político e institucional en el que se desarrolla y las características del programa a evaluar condicionan con intensidad los cánones de la investigación.
2. El contexto institucional condiciona el objeto y la finalidad de la evaluación. Quién solicita, quién financia, dónde se realiza y quién la realiza ponen en escena intereses y percepciones de actores diversos suscitando en mayor o menor medida resistencias y nociones de la evaluación como amenaza. Esto es particularmente visible cuando quien solicita la evaluación es un agente externo al programa; más aún si es externo quien la realiza. Y ello incita a incorporar a esos múltiples actores involucrados en el programa
3. Es necesario reconocer el carácter político de las evaluaciones. Los planes, programas y proyectos tienen carácter político en su origen, implementación y efectos. Los programas y su evaluación son producto de decisiones políticas. Las evaluaciones se llevan a cabo en contextos conflictivos y sus resultados pueden conducir a decisiones con repercusiones en todos los involucrados (no solo en la vida de los destinatarios). De aquí que las competencias científico-técnicas resulten insuficientes, debiendo asumir el evaluador un papel cercano al de un mediador, capaz de interceptar los componentes de confrontación existentes. Por eso, para que sea viable, la evaluación requiere ser construida a través de un proceso de negociación.
4. En dicho proceso, los efectores y los destinatarios de los programas deben intervenir no solo como informantes o como facilitadores de las tareas de evaluación, sino en su diseño. Más allá de que los mismos permitirán saldar eventuales dificultades vinculadas a la evaluabilidad (por ejemplo los documentos del programa no tienen la información necesaria, carecen de una “línea de base”, de objetivos claros, de metas, de indicadores), su activa participación en el diseño posibilitará precisar el “qué”, “cómo”, “cuándo”, “a quiénes” y “con qué” se va a evaluar, asegurando la pertinencia y la factibilidad de la evaluación, además de identificarse y comprometerse con la tarea.

¹ Extarido de Ilari, S (2014) Formulación y evaluación de proyectos. 1a ed. - Bernal : Universidad Virtual de Quilmes, 2014

5. En tal sentido, la evaluación implica de manera más o menos explícita un contrato que representa lo que se espera que ocurra, y marca lo que cada uno de los actores está dispuesto a poner en juego. Con ello se vinculan las decisiones a la hora de definir “qué”, “para qué” y “con respecto a qué valores” (normas científicas, metas, criterios diversos, derechos) se va a evaluar. Esto último puede estar presente, soslayado o ausente en los documentos del programa y se registra, de manera no lineal, en su implementación.

De este análisis que realiza Susana Ortale, es importante resaltar de la evaluación su naturaleza técnico- política. Desde su perspectiva técnico -gerencial, el producto básico de una buena evaluación es la generación de información sustantiva la toma de decisiones, pero la evaluación también es un instrumento político (Ruano, 2003).

El producto de la evaluación constituye información que se presenta en el marco de un juego político entre actores, que viene desarrollándose muchas veces desde antes del inicio del proyecto. Como hemos visto hasta ahora, toda intervención pública afecta, de alguna u otra manera, a los actores involucrados en determinado campo de actuación, desde la persona que gestiona el proyecto hasta sus proveedores, competidores, adversarios, asociados, etc. Tanto la implementación del proyecto como la gestión de un proceso de evaluación se desarrollan en este marco multiactoral. Así, los resultados de la evaluación podrán favorecer a algunos de ellos en desmedro de otros. Como ocurre en toda relación de poder, los actores aprovecharán esta nueva información para sostener sus posiciones y puntos de vista, cuestionar al rival, ampliar el margen de incertidumbre que controla, renovar sus estrategias de acción, etcétera.

Por su parte, el actor público que voluntariamente impulsa la realización de la evaluación puede esperar que ella incida en el sostenimiento o la ampliación de su grado de legitimidad, de su visibilidad como buen gestor público. Es decir, son actores con expectativas sobre el proceso de evaluación, que aprovecharán tanto el proceso de evaluación como sus resultados. Todos los actores intervinientes, proyectistas y evaluadores deben ser conscientes de esto.

A su vez, la implementación de dispositivos de evaluación provoca en los sujetos directa o indirectamente evaluados impactos similares a los que señalamos en la unidad de control respecto de los liderazgos autoritarios. Esto motivó a muchos especialistas a describir los problemas de **la resistencia a la evaluación**. Salvo situaciones excepcionales, en las que el evaluado controla con certidumbre la situación, o cuando precisa de la instancia de evaluación para ascender a un nivel superior o a un monto mayor de recursos financiados, no es del todo placentero ser evaluado.

Además, la evaluación puede desenmascarar situaciones de ineficiencia aceptadas tradicionalmente (o nuevas), que por supuesto jugarán en contra de los evaluados y a favor de sus adversarios. Por lo tanto, lo más probable es que, ante un proceso de evaluación del proyecto, los actores examinados generen cierta resistencia. Es lo normal y sería extraño que no

ocurriese así. Este nivel de resistencia suele reducirse cuando los actores intervinientes participan del proceso de evaluación, tanto en el diseño del plan de evaluación como en su puesta en acción.

Cuando se recurre a la evaluación externa, un momento clave es la definición de quién será el sujeto que lleve adelante la evaluación. La participación de los distintos actores involucrados, incluso los destinatarios, podría incidir en que se seleccione con criterios transparentes, neutrales y justos al sujeto que llevará a cabo la evaluación. Claramente, esto no es de por sí una garantía de transparencia. A veces ocurre que se generan círculos perversos de complicidad donde los actores acuerdan seleccionar a un evaluador “amigo” que no ponga en riesgo la continuidad del financiamiento del proyecto. En todo caso, este tipo de arreglos es más sencillo que ocurra cuando la participación de los actores es baja. Actuando de manera independiente, cada actor podría buscar la manera para que se seleccione un evaluador que al menos “lo resguarde” de la crítica que podría realizar al desempeño del proyecto. Reconocer que este tipo de comportamientos existe es fundamental para poder gestionar con éxito las instancias de evaluación, generando las condiciones para que esta sea transparente y neutral.

Como vimos, analizado desde un sujeto individual evaluado, es claro que preferiría no tener que pasar por un examen; que en caso de ser evaluado, trataría de que la evaluación llegue a resultados positivos; y de ser evaluado de manera negativa, desearía que no se socialice la información, que no llegue a ser publicada. Esto podría generalizarse a cualquier tipo de evaluación, incluso fuera de la evaluación de proyectos. El ámbito de la evaluación de proyectos no escapa a estas reacciones básicas: claro que en ella participan actores institucionales y, en algunos casos, ámbitos de competencia política, donde se presentan también los objetivos e intereses de los adversarios y de los aliados. Considerando estos aspectos, si el dispositivo de evaluación en los programas públicos es optativo, habrá enormes posibilidades de que no se ponga en acción. De allí la importancia de institucionalizar instancias de evaluación de los programas públicos que exijan su aplicación, más allá de la voluntad y los intereses de los líderes de cada proyecto.

5.2 . Los tipos de evaluación

La bibliografía especializada ha desarrollado abundantes clasificaciones respecto de la evaluación de programas.

Varias de las clasificaciones presentadas en la unidad de control pueden ser replicadas para el análisis de la función de evaluación. Otras deben ser adaptadas. Acerca del control, vimos que podrían presentarse sistemas de control explícitos o diseños de proyectos que nada señalen acerca del control, pero de los que se podría inferir que, de alguna manera, algo de control se realizará, dada su imbricación con la función de implementación. No será lo mismo en el caso de

la evaluación, donde vamos a considerar que, de no existir formalmente en el diseño del proyecto, lo más probable es que no se pondrá en acción. En particular, porque todo proceso de evaluación genera costos adicionales que, de no estar presupuestados de antemano, implicarían una búsqueda de recursos alternativos en plena implementación, siendo esta una instancia donde el gestor se encuentra especialmente abocado a las tareas que demanda el proyecto.

- | | | |
|--|---|--------------------------------|
| 1. Según el tipo de
diseño del proyecto | { | Con dispositivos de evaluación |
| | { | Sin dispositivos de evaluación |

Una clasificación similar podría considerar los casos en los que la normativa estatal obliga a incluir el sistema de evaluación en todo proyecto público, a los países donde nada se dice sobre el tema. Los países donde existe una cultura de la evaluación tienden a establecer pautas comunes para la elaboración de proyectos públicos, que fijan la necesidad de incorporar un sistema de evaluación en cada uno de ellos. Deja de ser una opción voluntaria del proyectista y del político decisor acerca de si incluye o no un capítulo con el sistema de evaluación en el diseño del proyecto. Pasa a ser obligatorio.

También será necesario adaptar la segunda clasificación presentada en la temática del control, la cual se centra en el análisis de la periodicidad en que se ponen en acción los dispositivos. En el control, las opciones iban desde el control ocasional al periódico y finalmente al continuo. De acuerdo a como definimos la función evaluación, inferimos que no es recomendable, pero tampoco posible, llevar adelante una evaluación del logro de los objetivos e impactos de los proyectos en forma continua. Solo podría darse en los proyectos de naturaleza mecánica, que dispongan de información automática sobre el cumplimiento del objetivo y su impacto, limitado a determinadas variables.

La evaluación continua en la gestión de proyectos es un despropósito. Como vimos, solo algunos dispositivos de control, en particular el autocontrol, deben ser continuos. Los dispositivos de evaluación, por el contrario, deben ser limitados, acotados a la detección de información sustantiva en el momento exacto, fundamentalmente porque cada vez que se pone en acción un dispositivo de evaluación se generan impactos no siempre positivos pero sí, costosos

Veamos el tema desde un posible criterio de evaluación, el de la **razonabilidad** ¿Es razonable que cada proyecto público sea evaluado tanto en los resultados obtenidos, los efectos, sus impactos, como en los procesos que hicieron llegar a esos resultados? ¿Incluyendo enfoques cuantitativos y cualitativos?

Sí, las clasificaciones del control pueden replicarse para la función de evaluación según su **intensidad**. Cada proyecto debería definir la intensidad de sus dispositivos de evaluación. ¿Hasta cuándo evaluar? ¿Dónde hacer el corte de lo evaluado y de lo que no se evaluará en el momento

de analizar el impacto del proyecto? ¿Se evaluará en base a información universal o se tomará una muestra?

También es replicable la clasificación respecto de los **sujetos** que pueden llevar adelante la gestión de los dispositivos de evaluación: ¿será un actor externo? ¿Interno? ¿Mixto? ¿Se trata de una autoevaluación? ¿Con participación de los destinatarios? Como vimos, no son decisiones menores. Muchas veces, al definirse los criterios de selección y el sujeto evaluador, se está definiendo el éxito o fracaso del proceso.

También pueden diferenciarse las **evaluaciones de los productos** del proyecto (resultados, objetivos) de las denominadas **evaluaciones de proceso**. El proceso de gestión puede ser evaluado, fundamentalmente para la mejora institucional, a través de los estudios de procedimientos técnicos y administrativos y la visualización de los tiempos promedios parciales y totales. La evaluación de procesos también puede incorporar otros elementos técnicos como el examen de las bases de datos, los sistemas de registro y archivo, etcétera. Los procesos de toma de decisiones al interior de un proyecto también pueden ser el objeto de una investigación científica, pero es evidente que existen diferencias notables entre los objetivos de una investigación (el avance del conocimiento) y los de una evaluación, más ligados a la mejora de la gestión de los proyecto

2. Según el objeto { Evaluación de productos
Evaluación de procesos

Una de las clasificaciones usuales en el campo de la evaluación de proyectos tiene en cuenta sus etapas o fases. En esta clasificación no es común que exista acuerdo en la bibliografía, fundamentalmente porque no siempre se definen los conceptos de la misma manera. **Según el momento en que se desarrolla la función evaluativa**, los tipos de evaluación se clasifican como sigue.

3. Según el momento en que se desarrolla { 1. Previa { 1.1. En el momento del análisis
1.2. En el momento de la aprobación
2. Intermedia
3. Posterior

En la siguiente tabla se puede ver desagregado cada uno de estos tipos de evaluación según la fase en la que se encuentre el proyecto.

Los tipos de evaluación y las fases del proyecto

Fases del proyecto	Inicio	Planificación		Aprobación	Implementación	Terminación
		Análisis	Diseño			

Tipos de evaluación		1.1. De alternativas		1.2. De la viabilidad global	2. Intermedia	3 . Posterior
Ubicación en la Carpeta de Trabajo		En Unidad 3		En esta unidad		

Fuente: elaboración propia.

La evaluación previa permite poner en tela de juicio al/a los proyectos que aún se encuentran en la etapa previa a la aprobación. También suele denominarse “ex ante”. El “mundo” de los diseños de programas y proyectos muestra algunas maravillas, otro grupo de diseños de proyectos aceptables y, a la vez, un tercer conjunto de proyectos diseñados con serias deficiencias. La evaluación previa nos permite generar una mirada crítica de los proyectos antes de ser aprobados y/o de ponerse en ejecución. Brinda información significativa para que el decisor resuelva seguir adelante con el proyecto o si es preciso modificarlo, replantearlo o reemplazarlo por otro.

Como vemos en la tabla, la **evaluación previa** se compone de dos instrumentos:

- 1.1. La evaluación de alternativas.
- 1.2. La evaluación de la viabilidad global del diseño del proyecto

La evaluación intermedia también suele denominarse evaluación simultánea concurrente. Esta evaluación provee de información acerca del progreso del proyecto, fundamentalmente respecto del logro de su objetivo, en el período de implementación. Al diseñar el proyecto se deberá establecer: ¿en qué momentos, en particular, se deberán poner en acción los dispositivos de evaluación?, ¿qué tipo de evaluación se desarrollará?, ¿quién será el responsable de gestionar cada dispositivo? La evaluación intermedia también puede desarrollarse en el momento de la implementación, haciendo foco en los procesos de trabajo que se están llevando a cabo.

La evaluación posterior es necesaria a fin de poder afirmar si se logró o no el objetivo del proyecto y, por otra parte, para conocer el verdadero impacto que ha ocasionado. Esta información puede ser útil para el gestor del proyecto, para quién lo aprobó o financió, para los destinatarios y para la ciudadanía. Fuera de los actores participantes del proyecto, una buena evaluación constituye también información útil para gestores y políticos de otros tipos de proyecto, de otros lugares y, en general, para el avance del conocimiento, de la teoría acerca de las intervenciones públicas y su impacto social.

A nivel operativo, en la fase de diseño se debe establecer el momento en que se deberán poner en acción los dispositivos de evaluación. Existen dos grandes opciones: ¿será cuando finaliza el

proyecto? ¿Se pondrán en acción con posterioridad? En este caso, ¿a los 6 meses de finalizado?
¿Al año?

5.3. Los dispositivos, los hitos y el sistema de evaluación

El diseño del proyecto debe establecer tanto los **dispositivos** de evaluación que se utilizarán como los **hitos** en que se pondrán en acción cada uno de ellos. El conjunto de los dispositivos utilizados deberá conformar un único **sistema** de evaluación del proyecto. El grado de especificación de cada dispositivo dependerá muchas veces de lo requerido por los organismos que aprueban o financian el proyecto. Es usual que se requiera describir en el diseño del proyecto solo los dispositivos que se utilizarán. Por ejemplo, se especifica que se realizarán encuestas de tal tipo, a tales sujetos y en tal hito de evaluación, pero no necesariamente será necesario que se adjunte en el anexo del proyecto el modelo de encuesta que se realizará. Sí es importante que se establezca el nivel de agregación de la información que se requerirá que adopte la instancia de evaluación. Por ejemplo, no es lo mismo que el informe final de la Evaluación presente los datos obtenidos en la evaluación agregados a nivel nacional, a que se los presente también analizados al interior de cada provincia. No presentar los modelos de los dispositivos de evaluación es razonable, ya que reduce así la labor del proyectista y se finaliza antes el diseño del proyecto. El diseño completo de los dispositivos es razonable que se haga solo en los casos en que se logre la aprobación del proyecto, y precisamente en el momento de elaborarse el plan de evaluación.

Los dispositivos son los instrumentos que se utilizan al momento de ejercer la función de evaluación. Entre ellos podrían estar los formularios para la realización de los exámenes y el método de evaluación, modelos de encuestas, el listado de preguntas a desarrollar en las entrevistas y todo otro dispositivo necesario para poder juzgar respecto del cumplimiento de los objetivos del proyecto

La definición de los hitos de evaluación es clave. Como vimos, toda instancia de evaluación genera impactos tanto al interior como al exterior del proyecto y, a su vez, implica recursos que deben destinarse para ello. Por lo tanto, se deben seleccionar el o los hitos más oportunos para llevar adelante el proceso de evaluación. Una vez establecidos, se graficarán los hitos de evaluación en el mismo **cronograma** que las actividades del proyecto.

Como vimos, cada proceso de gestión implica movilización de recursos que suelen ser escasos. La implementación de acciones, una actividad de control o de evaluación, siempre demanda esfuerzos, recursos humanos, infraestructura y equipamiento. Un principio básico de la gestión de proyectos es la optimización de los recursos. Esto implica, por una parte, adoptar una posición estratégica al diseñar el proyecto, seleccionando las alternativas de acción que mayor impacto

tengan, en relación con los recursos que precisa cada una de ellas, como hemos visto en la evaluación de alternativas.

La información que se obtiene a través del sistema de evaluación debe ser suficiente para la toma de decisiones, por lo que no necesariamente debe ser completa. Si evaluamos todo en todo momento, el costo de la evaluación terminará siendo mayor a los recursos invertidos por el programa. Por lo tanto, **el desafío es el de diseñar un sistema de evaluación eficaz que logre obtener información sustantiva, confiable y oportuna**, pero que no implique la movilización de demasiados recursos.

Además, como ocurre con las prácticas de control, todos sabemos que la puesta en ejecución de una actividad de evaluación genera impactos no siempre positivos, como un aumento del grado de tensión entre quienes son evaluados e incluso tácticas de teatralización. Esto también debe tenerse en cuenta como un limitante a los intentos ambiciosos e imposibles de saber todo en todo momento.

Tomando como base los distintos tipos de evaluación, el proyectista deberá diseñar el sistema de evaluación, incluyendo las pautas para el diseño de los dispositivos que se requieren. Por supuesto, cada tipo de evaluación seleccionado generará mayor o menor impacto, positivo y/o negativo; tendrá mayor o menor requerimiento de recursos y nos brindará una mayor o menor información. Yendo a los extremos, la contratación de una evaluación integral externa genera evidentemente costos muchos más altos que el desarrollo de un proceso informal de autoevaluación. La mirada estratégica es la que nos permitirá seleccionar, en cada caso, el tipo más conveniente de evaluación.

Dado que la gestión del proyecto se realiza en el marco de recursos escasos, se deberá priorizar la evaluación del objetivo. Todo el proyecto se puso en marcha para el logro de un objetivo, el cual, como vimos, se relaciona directamente con un problema central seleccionado. Por lo tanto, **todo proyecto deberá incluir en el diseño de su sistema de evaluación dispositivos que permitan conocer, al menos una vez durante su implementación y al finalizar sus acciones, si el proyecto logró el objetivo previsto**. Como veremos, a este tipo de evaluación lo llamaremos “evaluación de efectos”. Quedará para un segundo lugar, en términos de prioridad, el examen del logro de los objetivos superiores (evaluación de impacto). Por supuesto que, de disponerse de los recursos suficientes, será útil y oportuno conocer si se logró tanto el objetivo como sus objetivos superiores, pero sabemos que esta disponibilidad de fondos no siempre estará presente

Se cuenta con un **sistema de evaluación** cuando existe un conjunto integrado y coherente de dispositivos, hitos seleccionados, metodología a aplicar y definición de los actores que deberán llevar adelante el proceso de gestión de las instancias de evaluación.

Las mismas preguntas que vimos en el sistema de control son válidas al definir el sistema de evaluación: ¿quiénes serán los destinatarios de la información que proporcionará el sistema? Y ¿qué requerimientos de información tendrá cada uno de ellos?

Un buen sistema de evaluación es el que está adaptado a las necesidades de información de los actores intervinientes, por lo que les provee de información útil y sistemática. Por esta razón, es preciso que quienes participan de la formulación del proyecto hagan las gestiones necesarias para disponer de antemano los requerimientos de información que precisarán luego presentar a los destinatarios del informe. **Un buen sistema nos permitirá obtener información que debería ser aprovechada tanto por los responsables de cada programa como también para que los equipos de trabajo amplíen su grado de capacitación al participar de la instancia de reflexión.** Y además, en el caso de la gestión pública, la propia ciudadanía, destinataria o no del proyecto, debería recibir la información lograda.

Un buen sistema de evaluación es económico. Detecta los momentos de mayor importancia para disponer de información y es allí donde se ponen en acción los dispositivos. Como vimos, si el sistema de evaluación permite disponer de toda la información existente y de manera continua, no es un buen sistema. El buen sistema no provee de toda la información, sino de la información sustantiva, básica para la toma de decisiones en los hitos estratégicamente seleccionados.

5.4. La evaluación de la viabilidad global del diseño del proyecto

Llegada esta instancia en la elaboración del proyecto, podemos inferir que ya contamos con todos sus componentes necesarios. La lista de control nuevamente nos puede servir para no olvidar completar todas sus partes, tomando como base “las preguntas” a las que hacíamos referencia en el momento del diseño del proyecto que vimos en la unidad 3.

Lista de control del diseño completo del proyecto

1. Carátula	<input type="checkbox"/>
2. Resumen	<input type="checkbox"/>
3. Índice	<input type="checkbox"/>
4. Organismo responsable	<input type="checkbox"/>
5. Localización	<input type="checkbox"/>
6. Fundamentación	<input type="checkbox"/>
7. Destinatarios	<input type="checkbox"/>
8. Matriz de marco lógico	<input type="checkbox"/>
9. Duración y cronograma	<input type="checkbox"/>
10. Tareas	<input type="checkbox"/>
11. Presupuesto	<input type="checkbox"/>
12. Sistema de control	<input type="checkbox"/>
13. Sistema de evaluación	<input type="checkbox"/>
14. Anexo: árboles de problemas y objetivos, evaluación de alternativas y documentación	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

Esta instancia es el momento oportuno para hacer la revisión definitiva y global del diseño y, llegado el caso, las correcciones necesarias para disponer de un buen proyecto, integrado y coherente.

Los componentes de un proyecto son interdependientes, es decir se influyen mutuamente. Por ello, en la práctica, la elaboración-análisis debe implicar un proceso de aproximaciones sucesivas, hasta la completa armonización de los componentes (Sanín Ángel, 1988: 3).

Para el estudio de la consistencia integral del proyecto, se puede hacer uso del instrumento de evaluación de la viabilidad, analizado de manera particular al estudiar la evaluación de alternativas. En el uso cotidiano aparecen muchas veces superpuestos los conceptos de viabilidad y de factibilidad. En términos etimológicos, mientras algo es factible cuando se puede hacer, es viable cuando puede vivir. En lo referido a los proyectos, consideramos que la viabilidad es algo más que la factibilidad. Un proyecto viable, además de ser factible, es decir, capaz de llevar a cabo sus actividades, logrará sostenibilidad, al menos en un mediano plazo.

Veamos qué nos ofrece la evaluación previa, o de la **viabilidad**, descomponiendo el concepto en sus siete indicadores:

1. Viabilidad técnica: también suele denominarse evaluación de la consistencia, de la “coherencia interna” o de la razonabilidad del proyecto. Un alto grado de viabilidad técnica se logra cuando:

a. El proyecto es claro tanto en el análisis del problema como en su objetivo y el resto de los componentes.

- b. Se dispone de un serio análisis de las causas y los efectos del problema.
- c. Se dispone de una buena evaluación de alternativas.
- d. Se guarda una correcta relación entre el problema seleccionado y el objetivo que se propone; entre las actividades propuestas y los resultados; entre los resultados y el objetivo y entre este y los objetivos superiores.
- e. Son razonables los recursos solicitados para realizar con éxito las actividades y el tiempo que se prevé para la acción.

2. Viabilidad jurídica o legal: no siempre quien diseña el proyecto tiene total conocimiento de las normas que rigen en la materia. Un análisis de este tipo permite conocer si la acción planificada tiene su aval jurídico correspondiente y si no se violarán las normas vigentes al implementarse el proyecto.

3. Viabilidad política: algunas de las preguntas que deben hacerse son: el organismo rector ¿dispone de suficientes recursos de poder para neutralizar a los actores que tendrán un comportamiento de resistencia o bloqueo? Las actividades, los resultados y objetivos ¿serán aceptados por los actores participantes? El cambio propuesto ¿está en relación con los recursos de poder que se ejerce? Podríamos afirmar que a mayor disponibilidad de recursos de poder en el marco de una relación, mayor podrá ser el grado de transformación posible de la realidad.

4. Viabilidad económica: el interrogante básico será: ¿se dispone/se dispondrá de recursos financieros suficientes para llevar a cabo las actividades programadas? ¿Los recursos podrán estar disponibles en los períodos planteados en el proyecto?

5. Viabilidad ambiental: al respecto vale preguntar: ¿qué impacto producirá el proyecto en el medio ambiente? ¿Es posible neutralizar o al menos reducir sus efectos negativos?

6. Viabilidad cultural: el proyecto puede ser muy razonable, pero si no considera la viabilidad cultural se podrían generar impactos negativos o, cuanto menos, no se podría ejecutar las actividades. El interrogante será: ¿algunos de las actividades, los resultados y objetivos del proyecto son contrarios a las pautas culturales predominantes de la población destinataria?

7. Viabilidad institucional: aquí la centralidad pasa a ser del organismo responsable del proyecto y del resto de los organismos que participan activamente. La pregunta central será: ¿dispone cada uno de ellos de capacidad técnica suficiente para llevar adelante el proyecto?

A continuación se muestra un ejemplo aportado por el arquitecto Juan Luis Mérega, Subsecretario de Planificación y Relaciones Institucionales de la Universidad Nacional de Quilmes

Cuando la solución propuesta no es del todo la solución ²

Al diseñar un proyecto social, dos cuestiones son centrales. La primera es identificar claramente el problema a resolver. La segunda es proponer las soluciones adecuadas para el problema señalado

Cierta vez, una organización no gubernamental, con experiencia en implementar proyectos sociales en provincias del norte argentino, identificó con claridad un problema socio- ambiental: la permanente degradación de los suelos en una comunidad determinada, lo cual generaba un círculo vicioso de pobreza, sobreexplotación, más pobreza y, finalmente, emigración. La solución, conversada y acordada con la propia comunidad, fue la implementación de un programa de forestación, como medio de prevenir la degradación de los suelos. Esta solución tenía todo a favor.

La inclusión de actividades forestales en los predios no solo resolvería a largo plazo el problema de la degradación del suelo, sino que capitalizaría a los productores en bienes maderables y no maderables. Esto es, los predios, degradados al inicio del proyecto, tendrían a su término no solo una mejor calidad, sino también el valor agregado de los árboles allí plantados, sujetos a una posible explotación forestal o silvopastoril.

La tecnología a emplear no era completamente extraña a los beneficiarios, por ser todos ellos productores agrícolas. Si bien no es lo mismo la producción agrícola que la forestal, se entendía que una capacitación técnica específica resolvería el problema.

Y entonces, sobre este supuesto se diseñó el Proyecto Algarrobo. El cual, consecuentemente, tenía entre sus actividades (y entre los recursos humanos y presupuestarios previstos) un fuerte sesgo a favor de actividades del tipo agronómico. El Proyecto Algarrobo fue felizmente aprobado y el equipo de la organización no gubernamental se puso a trabajar. Al principio todo fue bien: se identificaron los lotes y se ajustaron las variables tecnológicas de implementación, se planificaron y ejecutaron las primeras acciones de capacitación técnica y, finalmente, se comenzó con la plantación de los árboles. Pero, a poco de andar, la coordinación del proyecto detectó que surgían dificultades, algunas serias, en el componente social del proyecto, principalmente centrado en la asociatividad. Ocurre que el Proyecto Algarrobo daba por hecho una voluntad asociativa de los participantes que no era tal. No es que el proyecto haya imaginado el tema, pues al momento de planificarlo, los productores manifestaron explícitamente su voluntad de trabajar cooperativamente, pero en la práctica esto no fue tan sencillo de implementar.

Las causas fueron múltiples: algunos productores efectivamente estaban interesados en trabajar de forma asociativa, pero sin conocer realmente las obligaciones y responsabilidades que esto conllevaba; otros no estaban para nada convencidos y simplemente respondieron afirmativamente para no quedar fuera del proyecto. Se notó una falta de liderazgo al interior de la comunidad en este tema y la presencia de micro liderazgos enfrentados. A su vez, los responsables de diseñar el proyecto adoptaron una posición demasiado idealista al escuchar la voz de los productores y probablemente se dejaron llevar por su propio entusiasmo y entendieron un énfasis que no existía en realidad.

En ese momento, la coordinación cayó en la cuenta de que el diseño del proyecto no había previsto suficientes recursos humanos y presupuestarios para el necesario trabajo social al

² Extarido de Ilari, S (2014) Formulación y evaluación de proyectos. 1a ed. - Bernal : Universidad Virtual de Quilmes, 2014

interior de la comunidad. Esto resultaba particularmente insuficiente en la capacitación en temas de organización social comunitaria y en la inexistencia de un programa de apoyo y asistencia técnica específico. Todo esto complicó, aunque no impidió, la implementación razonablemente satisfactoria del proyecto.

Hoy los árboles están crecidos y creciendo en los lotes de los pequeños productores participantes en el Proyecto Algarrobo, cuyos objetivos ambientales y sociales fueron razonablemente cumplidos. Sin embargo, un diseño de proyecto más ajustado a la realidad de la comunidad hubiera significado menos conflictos y mejores resultados. Este es un buen ejemplo de la necesidad de tomar muy en cuenta el diagnóstico sociocultural de la comunidad con la cual se trabajará.

Tabla para la evaluación de la viabilidad de los proyectos

La evaluación se realizará considerando cada uno de los tipos de viabilidad existentes y el grado de viabilidad global que presenta cada proyecto. El rango utilizado en cada tabla es el siguiente:

Alto grado de viabilidad: mayor al 80%

Grado medio: entre el 60 y el 79%

Bajo grado de viabilidad: entre el 40 y 59%

Umbral de viabilidad aceptada: 40%

Deficiente: menor al 40%

Cada uno de los indicadores de viabilidad será evaluado siguiendo este rango. El grado de viabilidad global constituye un promedio de los valores obtenidos en cada uno de los indicadores en que se desagrega. En base a este rango, si se considera que el proyecto cuenta con menos de un 40% de viabilidad parcial o global, no debería ser aprobado. Esto puede motivar la solicitud de modificaciones al diseño del proyecto o, llegado el caso, el descarte de la propuesta.

El grado de viabilidad de proyectos alternativos

	Proyecto 1 (en %)	Proyecto 2 (en %)	Proyecto 3 (en %)
1 . Viabilidad técnica			
2. Viabilidad jurídica o legal			
3 . Viabilidad política			
4 . Viabilidad económica			
5 . Viabilidad ambiental			
6 . Viabilidad cultural			
7 . Viabilidad institucional			
Viabilidad global			

Fuente: elaboración propia.

El paso de la elaboración a la evaluación no debe ser entendido como una secuencia lineal, en el sentido de que el proyecto deba estar completamente elaborado para proceder a su

evaluación. En la práctica estos dos procesos deben ser interdependientes, lo que significa que, en la medida en que se avanza en la preparación del proyecto, se deben ir extendiendo mecanismos de consulta a quienes deberán, de una forma u otra, emitir conceptos o participar en la decisión sobre si se lleva a cabo o no (Sanín Ángel, 1988: 4).

Lo que nos deja la frase de Sanín es relevante. El proyectista debe tener presente en todo el proceso de diseño que es importante contar con una buena consistencia del proyecto y de actividades viables.

5.5 . La evaluación intermedia y la posterior

Tanto durante la implementación del proyecto como al finalizar su ejecución, los criterios de **evaluación** de los objetivos del proyecto son similares.

La evaluación intermedia es la que se realiza cuando el proyecto se encuentra en su etapa de implementación, mientras que la evaluación posterior se lleva adelante una vez que finalizó la ejecución de las actividades del proyecto.

En la fase de implementación, las actividades se están realizando, se están utilizando los fondos asignados al proyecto para la realización de las compras de los materiales y/o equipos, para el alquiler de equipos y/o de la infraestructura necesaria y la contratación de los recursos humanos. Si se cuenta con la gestión de los dispositivos de control, se puede inferir que cada uno de ellos ya se encuentra en acción, controlando las operaciones administrativas y técnicas que se están llevando a cabo y el tiempo de realización del proyecto. De haberse superado los primeros momentos de la ejecución, es de esperar que el equipo de gestión ya cuente con algunos informes sobre el avance, al menos parcial, en el logro de los resultados del proyecto. Pero el proyecto se elaboró para resolver un problema central seleccionado. Hasta este momento, no tendremos información acerca de cómo y hasta qué punto los resultados del proyecto están incidiendo para que se logre nuestro objetivo.

La evaluación intermedia posibilita que se conozca durante la fase de implementación si se está logrando el objetivo, su grado de cumplimiento y si la tendencia es favorable al logro del objetivo, en el tiempo de duración del proyecto. A su vez, permite disponer de una estimación respecto del logro del proyecto en lo que hace a sus objetivos superiores

Las **evaluaciones** de los proyectos que se encuentran diseñados según una metodología de marco lógico reducen considerablemente la labor preparatoria del proceso de evaluación. Sucede que, al utilizar la matriz de marco lógico, ya se cuenta con cada uno de los objetivos establecidos en forma clara, con su correspondiente indicador, sus metas y fuentes de verificación. Quedará para cuando se elabore el **plan de evaluación** el diseño final de los dispositivos; entre ellos, el listado de las preguntas en los casos de entrevistas o el armado final

de las encuestas, de manera de terminar el proceso de construcción de los dispositivos de evaluación. En principio, cada hito de evaluación deberá disponer de su propio plan, considerando los plazos y las acciones que se requieran realizar para gestionar el proceso

Para la realización de una evaluación intermedia o posterior, será necesario disponer de la información obtenida a través de los dispositivos de control, de manera de obtener los datos respecto del grado de cumplimiento de cada uno de los resultados del proyecto. A la vez, se deberán poner en acción los instrumentos propios de la función de evaluación. Con toda esta información, el evaluador deberá hacer un juicio sobre la situación del proyecto. Una vez elaborado el plan de evaluación con el detalle de las acciones a realizar en cada hito, la secuencia lógica será la siguiente:

1. El relevamiento de la información.
2. El análisis de los datos según criterios establecidos.
3. La producción de conclusiones.
4. La comunicación a los actores involucrados en el proceso evaluativo o la divulgación a otros de las conclusiones elaboradas (Bertoni, A., Poggi, M. y M. Teobaldo, 2009: 8).

5.5.1 . Productos, resultados, efectos e impactos

Al evaluar un proyecto público tendremos varias opciones para centrar el objeto de análisis. ¿Analizaremos los resultados alcanzados? ¿Sus efectos? ¿Solo sus impactos? Pasemos a explicar cada uno de ellos, a partir de un ejemplo donde se podrá visualizar el corte que proponemos entre la función del control y la evaluación.

1. **Productos:** son las consecuencias tangibles, como bienes de servicio, que resulten de la ejecución de las **actividades** de un proyecto o intervención. Por ejemplo: se realizaron cinco talleres para la capacitación de plomeros. La supervisión de los productos constituirá una función de control.
2. **Resultados:** se trata de los cambios que provocaron los productos del proyecto. Ejemplo: los plomeros se actualizaron y ampliaron sus conocimientos sobre el tema. Se podría medir con una prueba, un examen a los plomeros. Esta medición también será una función de los dispositivos de control del proyecto.
3. **Efectos:** son las transformaciones que provocaron el cumplimiento de determinados resultados de un proyecto. Ejemplo: mejoró el ingreso mensual de los plomeros (en la Matriz de Marco Lógico se analiza el cumplimiento del objetivo). Esta constituye una responsabilidad del sistema de evaluación.
4. **Impactos:** constituyen cambios que provocaron directa o indirectamente los efectos. Estos podrían ser positivos o negativos; esperados o no esperados; con carácter sostenible o de largo plazo; intencionales o no (en la Matriz, es el cumplimiento de los objetivos superiores). Ejemplo: mejoró la calidad de vida de las familias de los plomeros. También constituye una función que debería estar integrada al sistema de evaluación.

Como vemos en el ejemplo, los sistemas de control y de evaluación, aun siendo distintos en su naturaleza y objeto de análisis, deben ser articulados de manera de no superponer las acciones y de aprovechar todas las posibilidades de sinergias. Tres criterios de evaluación adquieren especial relevancia en la evaluación posterior. La medición de la eficacia, la eficiencia y la efectividad. Dos de estos criterios no dejan lugar a grandes discusiones, la eficacia y la eficiencia del proyecto, pero el concepto de efectividad sigue dando lugar a debates.

5.5.2. La eficacia

La eficacia mide la relación existente entre los resultados y objetivos inicialmente planteados y los efectivamente alcanzados. Medir la eficacia no suele ser sumamente complicado, siempre que estén adecuadamente formulados los resultados objetivos del proyecto

La razón última del proyecto es producir cambios en alguna parcela de la realidad, solucionar un problema social... Operacionalmente, la eficacia es el grado en que se alcanzan los objetivos y metas del proyecto en la población beneficiaria, en un período determinado, independientemente de los costos que ello implique (Cohen y Franco, 1992: 102).

En caso de no existir dichos objetivos o de ser ambiguos, el evaluador deberá presentar la situación y analizar si se lleva a cabo una reconstrucción y un rediseño para lograr precisión. Por supuesto, estas decisiones del evaluador deben ser compartidas con los actores participantes del proyecto y luego formar parte de su informe. Las evaluaciones de estos programas exigen trabajar con los actores intervinientes para “intentar identificar sus intereses y la forma en que evolucionan en el mismo programa.

Eficacia = Resultados y objetivo propuestos

Resultados y objetivos alcanzados

La medición completa de la eficacia alcanzada se logra cuando se puede realizar estos tres tipos de evaluación:

Evaluación de los resultados

+ Evaluación de los efectos

Evaluación de los impactos

Grado de eficacia del proyecto

Como hemos visto, no siempre se cuenta con los fondos suficientes como para disponer de toda esta información. En estos casos, se deberá priorizar la evaluación de los resultados y de los efectos. Como decíamos, **la evaluación de efectos** es la que permite saber si se ha logrado el objetivo del proyecto, el cual está directamente asociado al problema central

A continuación veamos un ejemplo sobre un programa de hábitad popular

En este caso se presenta la tabla correspondiente a la evaluación de los resultados. En ella se consideró con el mismo valor a todos los resultados detectados. Es decir, no se ponderaron de manera distinta. A su vez, se agregaron dos líneas de análisis. Una de ellas, para incluir la variable “tiempo de realización de las obras”, de manera de comparar lo diseñado con lo efectivamente

logrado. La otra fue la inclusión de un resultado no formalizado en la documentación del programa, pero a todas voces presente en la gestión, que fue el de liberar los terrenos inundables donde se ubicaba la villa La Carbonilla.

Para operativizar los resultados obtenidos en la evaluación, inicialmente se establece que existe un alto nivel de eficacia cuando los objetivos iniciales se cumplieron en más del 70%, mientras que este nivel es bajo si se llegó a un cumplimiento inferior al 39%. Por cierto, el corte es arbitrario, por lo que vale especialmente disponer de una buena fundamentación o de modelos utilizados anteriormente o trabajos teóricos que se han escrito sobre el tema.

Resultados del Programa de relocalización del barrio La Carbonilla, Municipio de Zárate, 1995	Grado de cumplimiento (en %)
1. Vecinos organizados como grupos y capacitados para la autogestión	75
2. Terreno apto adquirido y adjudicadas las parcelas	100
3. Infraestructura técnica suficiente y habilitada	100
4. Equipamiento comunitario instalado y funcionando	75
5. Viviendas evolutivas construidas	100
6. Empleos generados para jefes de familia desocupados	25
7. Tiempo previsto: 30 meses	25
8. Terrenos de La Carbonilla liberados	25
TOTAL (promedio de los ocho indicadores)	66

En este caso se observa que la evaluación de resultados alcanzó un nivel medio de eficacia. Estos valores luego deberían ser contrastados con los logros que permitan detectar la evaluación de efectos y la de impactos.

5.5.3. La eficiencia

Para medir el grado de eficiencia es necesario relacionar el costo del proyecto con los resultados y objetivos alcanzados. Se trata de un análisis de costo-beneficio, que se adapta al campo de actuación de cada proyecto.

Esta medición es claramente más complicada de realizar que la anterior. La clave es contar con un valor de referencia con que pueda compararse el costo de las actividades del proyecto evaluado. En algunos ámbitos públicos como el de la vivienda social existen registros nacionales donde se establece un costo estimado de la construcción de una vivienda social de características definidas, en cada provincia. Contar con este dato es fundamental para poder afirmar si el proyecto que estamos evaluando fue eficiente o no, en relación con los datos estadísticos existentes. Por supuesto, la medición es mucho más complicada si, además de

construir viviendas, el programa consta de componentes de promoción social, ambientales o integrales.

En casos donde no existe dicha información de base, es posible recurrir a casos comparativos, similares al proyecto evaluado. En ese caso, no se podrá afirmar si fue totalmente “eficiente”, pero sí se podrá afirmar que “tal proyecto lo fue más que tal otro”.

Medir la eficiencia de un proyecto que incluye objetivos de promoción social es especialmente complicado y llega a ser casi imposible de no existir referencias de programas similares posibles de comparar. Un alto grado de eficiencia (relativa) implica que se lograron obtener determinados resultados y objetivos con recursos inferiores al promedio de los utilizados en casos similares

El concepto de eficiencia puede considerarse desde dos perspectivas complementarias: si la cantidad de producto está predeterminada, se persigue minimizar el costo total o medio que se requiere para generarlo; si el gasto total está fijado de antemano, se busca optimizar la combinación de insumos para maximizar el producto (Cohen y Franco, 1992: 104).

Como vimos, los proyectos públicos no suelen ser rentables en términos de costos e ingresos producidos como lo debería ser un emprendimiento privado.

La ineficiencia no depende de los recursos monetarios que se lograron obtener, sino de los resultados y objetivos alcanzados, muchas veces imposibles de medir en términos monetarios, con un determinado monto de recursos disponibles en su inicio

5.5.4 . La efectividad

A diferencia de los criterios anteriores, el de la efectividad aún no goza de consenso. Incluso en algunos casos se ha utilizado el concepto como sinónimo de la eficacia. Una de las opciones vigentes es considerar la efectividad de un proyecto, considerando el punto de vista de la población destinataria y la sociedad en la que se implementan las acciones del proyecto.

La efectividad puede clasificarse en función de la población involucrada:

- a) **la efectividad directa** mide la capacidad de respuesta del proyecto a las demandas o a los requerimientos de la población destinataria.
- b) **La efectividad indirecta** toma en cuenta las demandas o los intereses de la comunidad en general.

A partir de esta diferenciación, podría darse el caso en que un proyecto llegue a obtener un alto nivel de efectividad directa, en función de su capacidad y voluntad para acceder a las demandas, los reclamos o las sugerencias de la población destinataria; mientras que alcanza un bajo grado de efectividad indirecta si no logra legitimidad respecto de la comunidad en la que se encuentra dicha población destinataria.

En todo caso, lo importante es delimitar con claridad lo que entendemos por cada uno de estos conceptos, de manera que la evaluación realizada sea comprensible, razonable y útil tanto para los decisores públicos como para la ciudadanía.

5.6. La evaluación de proyectos públicos en la Argentina

A nivel internacional, el despegue de la temática de la evaluación de programas se produce en el siglo XX desde los años 70, pero recién en las décadas de 1980 y 1990 se llega a lo que Xavier Ballart denomina el momento de la “industria de la evaluación” (1998). Esto motivó la generación de una prolífica bibliografía sobre la temática, un impulso importante de organismos internacionales, la aparición de asociaciones de profesionales de la evaluación y de revistas especializadas en la materia.

En estas décadas, innumerables autores abordaron la temática e incluso se crearon agencias gubernamentales de promoción de la evaluación en el campo de la gestión pública, tales como, desde el 2006, la Agencia de Evaluación y Calidad del Gobierno de España. La cultura de la evaluación fue avanzando en los Estados Unidos y los países del norte de Europa y, en menor medida, también llegó a América Latina, particularmente a Uruguay, Brasil, Chile, Costa Rica y Colombia.

Los autores que estudiaron la temática son claros respecto de las ventajas que los dispositivos de evaluación generan, en términos técnicos gerenciales. A su vez, los estudios muestran cierta correlación entre la existencia de prácticas de evaluación de los proyectos públicos y regímenes de democracias donde la transparencia y la rendición de cuentas al ciudadano están presentes.

Sin embargo, en la Argentina es indudable que la planificación y la ejecución de la política social han estado caracterizadas por una débil cultura de evaluación. Ello se manifiesta en la ausencia de requisitos metodológicos de evaluación en la planificación de los programas sociales, en limitaciones conceptuales y técnicas en el diseño de indicadores, de procedimientos y metodologías de evaluación [...] (SIEMPRO, 1999: 53).

En el campo educativo también se percibe esta debilidad de la cultura de la evaluación. Los primeros operativos nacionales y sistemáticos de evaluación educativa se produjeron recién en los años 90. De allí en más continuaron realizándose estos operativos, aunque obviamente no siempre con el aval de los actores implicados, ni con el nivel de impulso que habían desarrollado inicialmente. En la última década, el ámbito académico se encuentra activo respecto de la temática. Se abrieron así maestrías centradas en el tema y una amplia oferta de cursos de posgrado. Sin desmedro de esto, coincidimos con Esteban Tapella cuando afirma que en la Argentina “es mucho lo que dice, pero poco lo que se hace respecto de la evaluación de proyectos” (2007: 8).

En este marco y considerando las reflexiones de Susana Hintze, nos preguntamos: ¿por qué no es habitual que se evalúen los proyectos y programas públicos en la Argentina? ¿Qué razones llevan a que la mayor parte de los programas públicos nacionales, provinciales o municipales solo de manera excepcional cuenten con alguna evaluación de su desempeño?

El impulso brindado a la evaluación en los años 90 fue el producto de una presión exógena, de organismos internacionales de financiamiento, que se materializó especialmente en instancias puntuales de evaluación, más que en una modificación de la metodología global de planificación y evaluación de políticas. A nuestro criterio, esta asociación con el discurso de la ideología neoliberal genera una situación especialmente compleja de transformación. En términos discursivos, en nuestro país, aún no se considera a la evaluación como un instrumento progresista de transformación. No se la asocia con los valores de la transparencia y la democracia.

Por otra parte, los actores que intervienen en el campo de las políticas públicas en la Argentina han demostrado poco interés en promover una cultura de evaluación. Hintze explica con claridad el interés de dichos actores (dentro de los cuales se encuentran los propios gobiernos) en mantener una situación de programas y políticas sin evaluación, más que abordar el desafío de una gestión transparente y con rendición de cuentas a la ciudadanía.

Es interesante, a la vez, un segundo interrogante que plantea Hintze, acerca de la utilidad de las evaluaciones que sí existen. La pregunta es: ¿por qué se utilizan tan poco sus resultados? Creemos que aquí es preciso cambiar el foco hacia los actores y responsabilizar también a las instituciones que participan de las evaluaciones, particularmente en los casos de evaluaciones externas.

Si el informe final de evaluación no es reflexivo, inteligente, si no detecta nuevas maneras de hacer las cosas, si no provee de información sustantiva al decisor y a la ciudadanía, si solo pareciera ser una sistematización de todo lo que hizo la gestión del proyecto ¿qué utilidad tiene?. Es preciso disponer de buenas evaluaciones que provean de información precisa y comprobable sobre los avances relativos de cada proyecto, que den respuestas a las causas por las que no se pudo avanzar en determinados aspectos y que detecten oportunidades para la mejora, para la ampliación del valor público de las acciones. Si no disponemos de mejores evaluaciones, el camino hacia una sociedad con una cultura de la evaluación será extremadamente largo.

Desde un foco macro social, está claro que la existencia y la difusión de evaluaciones de programas públicos modificarán aspectos del régimen político vigente de cada sociedad. En el marco de los regímenes políticos neo patrimoniales y en las democracias delegativas, donde el ciudadano solo participa en los asuntos públicos a través del voto periódico de los

representantes, no es siempre funcional al régimen político la difusión de los resultados de la evaluación de las intervenciones públicas. Por el contrario, lo funcional es el secreto, la ausencia de información dirigida hacia la ciudadanía y, menos aún, de información crítica respecto de las propias actuaciones.

Por el contrario, el modelo democrático de gestión y los nuevos modelos “neo públicos”, precisan de la existencia y socialización de evaluaciones de las intervenciones públicas. Son constitutivas a cualquiera de estos dos modelos. Un modelo de gestión que se precie por el grado de transparencia alcanzado deberá también brindar a la ciudadanía la información acerca de los resultados de sus programas y políticas. Desde esta perspectiva, la evaluación no solo se justifica por su importancia técnico-gerencial, sino también por su impacto en el régimen político, en la mejora y ampliación de las democracias.