

La evaluación y su aporte para desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil¹

Evaluation and its contribution to the development of Civil Society Organizations

Olga Nirenberg²

Resumen

La práctica de la evaluación en las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), contribuye en forma relevante a los procesos de mejora de la gestión; eso ocurre debido a que toda evaluación concluye con recomendaciones de cambios a partir de los nudos problemáticos encontrados. La evaluación se entiende así como una instancia de aprendizaje organizacional a partir de la propia experiencia.

Se concluye que la implantación de una “cultura evaluativa” con modalidades participativas y que tome en cuenta ciertos aspectos axiológicos, permite la conformación de “organizaciones inteligentes”, es decir, abiertas al aprendizaje, al cambio y al mejoramiento continuo de su gestión.

Palabras clave: evaluación, aprendizaje organizacional, participación, empoderamiento

Abstract

The practice of evaluation in Civil Society Organizations (CSO) contributes in a relevant way to the process of management's improvement; it occurs due to evaluations always conclude with recommendations of changes from on problematic knots found. The evaluation is then understood as an instance of the organizational learning from on itself experience.

It concludes that the implementation of an “evaluative culture” with participation modalities taking into account certain axiological aspects, it allows the conformation of “intelligent organizations”, it means, organizations open to learning, to change and to the continuous improvement of its management.

Keywords: *evaluation, organizational learning, participation, empowerment*

¹ Este artículo tiene como antecedentes más inmediatos: 1) la ponencia presentada por la autora durante las Jornadas de Sensibilización y Reflexión del 18 y 19 de octubre del 2007 en Bilbao, España, en el marco del Proyecto aprobado por la Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco “Generando cultura evaluativa entre las ONGD”, que llevan a cabo el Círculo Solidario de Euskadi, y las organizaciones de consultoría: Iniciativas de Cooperación y Desarrollo y Acompañamiento y Calidad y Desarrollo (KALIDA DE A), y 2) una ponencia anterior, “Evaluación y desarrollo de las organizaciones” presentada en el encuentro sobre Evaluación Institucional, realizado el 13 de septiembre de 2005 en Buenos Aires, en el marco del Ciclo de Disertación y Debate Profesional organizado por la Asociación de Graduados en Organización y Dirección Institucional (AGODI), la Japan International Cooperation Agency (JICA) y la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

² Olga Nirenberg, argentina, doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, es consultora externa de *The United Nations Children's Fund* (UNICEF) y Organización Panamericana de Salud/Organización Mundial de Salud (OPS/OMS), conduce la Organización No Governamental de Desarrollo (ONGD) Centro de Apoyo al Desarrollo Local (CEADEL) y asesora otras ONGD. Realiza investigación y docencia en diversos postgrados de universidades nacionales argentinas. Publicó artículos y libros sobre temas de programación y evaluación social.

Introducción

La evaluación de políticas, programas y proyectos está en el presente – al menos en el plano discursivo – en la agenda de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales dedicadas a la acción social. Ya sea por la influencia de los organismos multilaterales y bilaterales de financiamiento, como por las demandas de rendición de cuentas y transparencia que influyen en este campo, tanto en las instituciones del Estado como las de la sociedad civil existen procesos de “profesionalización”, que brindan a sus agentes oportunidades de capacitación en esta temática.

Sin embargo y a pesar de la proliferación en varios países de América Latina de cursos de postgrado o cursos de capacitación (presenciales y/o con soportes virtuales), son aún escasas las experiencias difundidas de aprendizajes basados en las prácticas de la evaluación y más raros aún los casos en que sus resultados son utilizados para verdaderas transformaciones institucionales y/o sociales orientadas a disminuir las brechas, desigualdades o inequidades en el acceso a bienes y/o servicios. Esas cuestiones, por lo tanto, siguen siendo un desafío ideológico, pedagógico y operacional. Parecería que no se ha superado totalmente el paso de la transferencia de información y conocimientos técnicos – que enfatizan en los aspectos cognitivos – hacia un aprendizaje significativo que reformule y cuestione marcos de referencia personales e institucionales, revisando supuestos y paradigmas, de modo tal que se puedan adquirir competencias reflexivas, analíticas y cooperativas para la gestión del desarrollo. Por “gestión del desarrollo” se entienden las políticas y programas que intentan – desde distintas puertas de entrada – revertir las condiciones de pobreza y desigualdad que afectan a vastos sectores de la población en nuestros países³ (Cardarelli, 2007).

Este artículo procura contribuir en el sentido señalado, mediante reflexiones que permitan promover una discusión acerca de la importancia que tiene la práctica de la evaluación para el fortalecimiento de las OSC que trabajan en pro del desarrollo social, aunque se presume que el texto también podrá ser útil para las áreas o programas sociales gubernamentales y las organizaciones denominadas de responsabilidad social empresarial.

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

Se hará referencia en primer lugar al significado que se le otorga a la evaluación de las intervenciones sociales y se analizarán los modos en que la práctica evaluativa en sus diferentes tipos – sobre todo en los casos en que contempla la participación protagónica de los actores involucrados – puede favorecer el fortalecimiento de las capacidades en las organizaciones que se ocupan de políticas sociales. Se aludirá a algunos aspectos o dimensiones respecto de la gestión social y en particular de las organizaciones que despliegan tales acciones, que son de imprescindible evaluación. Por último, se mencionarán algunas cuestiones éticas a tener en cuenta tanto en la gestión social como en su evaluación.

³ Se hace referencia a los países de América Latina y Caribe.

1. El significado de la evaluación

La definición que acá se asume acerca de la evaluación de intervenciones sociales, y que por extensión también puede ser utilizada para las organizaciones que los llevan adelante, es la que sigue.

La evaluación es una actividad programada de reflexión sobre la acción. Dicha acción, objeto de la evaluación, puede ser: propuesta para su realización futura, en curso de realización o ya realizada. La evaluación se lleva a cabo mediante procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información y a través de comparaciones respecto de parámetros definidos. Su finalidad es emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables sobre las actividades y los resultados (presumibles o concretados) de las intervenciones sociales, para formular recomendaciones que permitan decisiones tendientes a mejorar la acción. (Nirenberg et al., 2000).

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

Lo dicho no implica desconocer que la evaluación sirve también para incrementar el conocimiento a partir de la práctica, ya que *evaluar implica transformar la información recolectada en nuevo conocimiento*. Y viceversa, tampoco se sugiere que la investigación (sobre todo la denominada “aplicada”) no se ocupe de resolver problemas, ya que, como es ampliamente sabido, la investigación-acción procura tales soluciones en contextos concretos, combinando ambas intenciones: la de producir conocimientos con la de producir cambios en los contextos sobre los que se actúa. Se trata de cuestiones de énfasis y sobre todo se pone de manifiesto el estrecho parentesco entre ambas actividades, tanto así que suele denominarse a la evaluación como *investigación evaluativa*. Un importante denominador común, se reitera, es el método y el rigor requerido en todos los pasos y procesos respectivos.

Es en el sentido de preservación del mencionado rigor metodológico, así como en busca de mayor y más profunda comprensión de las realidades abordadas, que se apela a la *triangulación*, como forma de combinar diferentes abordajes y perspectivas disciplinares, distintos actores, diversas técnicas y fuentes de información. Hay múltiples formas de triangulación en los procesos investigativos y evaluativos; pueden mencionarse aquellas que se realizan entre:

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

El concepto de triangulación proviene de la geometría euclideana, del postulado que afirma que conocidas tres medidas interrelacionadas de un triángulo, como por ejemplo dos ángulos y la

distancia entre los mismos, es posible calcular los otros ángulos y distancias. Bajo ese postulado, ya en el año 150 a.C. se calculó la distancia entre la tierra y la luna. La triangulación se usa desde antiguo en la navegación marítima y en la estrategia militar; si una embarcación conoce dos puntos de referencia y la distancia entre ellos, puede conocer en forma bastante exacta la posición de otra embarcación; asimismo, el fuego cruzado procedente de distintos puntos resulta más eficaz para conseguir el objetivo de destruir una determinada posición del enemigo. En las ciencias sociales se intenta algo similar: mejorar la exactitud o precisión de los juicios y aumentar la confiabilidad de los resultados a través de la recolección múltiple de datos sobre el mismo fenómeno, desde diferentes perspectivas, métodos o técnicas (Nirenberg et al, 2000).

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

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

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

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

Para poder emitir tales juicios valorativos deben realizarse *comparaciones* de los estados o logros alcanzados con otros “parámetros”; las mismas son insoslayables en las evaluaciones, sobre todo en las que se refieren a efectos o resultados. Pueden mencionarse diversas maneras de establecer comparaciones, por ejemplo respecto de:

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

Se reitera que lo más adecuado es “triangular” parámetros comparativos ya que, por ejemplo, pueden no haberse cumplido del todo los objetivos programados y sin embargo haber mejorado la situación del punto de partida gracias a la intervención, por lo que es conveniente comparar contra las metas y también contra la situación al inicio (por ello es tan necesario establecer la “línea de base”, cuestión que lamentablemente tiene escaso cumplimiento).

Por otra parte, los juicios valorativos deben ser *comunicables* y entendibles para los actores significativos, pues de otro modo será difícil que se apropien de las recomendaciones emergentes que permitan modificar la acción. Eso implica que es necesario generar dispositivos para las “devoluciones” de los hallazgos en modalidades adecuadas, mediante el uso de lenguajes llanos y formatos amigables para el caso de informes escritos; pero también es aconsejable combinar los materiales impresos con mecanismos virtuales/multimediales y eventos presenciales (en este último caso las dinámicas de taller son recomendables), de modo de facilitar un mejor entendimiento por parte de los actores involucrados.

En el párrafo anterior se entrecomilló la palabra *devolución* pues este ha sido un término muy desafortunado en la jerga evaluativa, por más que se siga usando pese a todas las disquisiciones que muchos evaluadores han lanzado en su contra (incluida esta autora). No se trata de retornar nada que se haya tomado prestado o quitado a nadie; tampoco tiene que ver con la acepción de “volver una cosa al estado que tenía” (véase Diccionario de la Real Academia Española, 2001); nada más lejos de eso, ya que la evaluación, como se anticipó, transforma información en nuevo conocimiento y por ende de lo que se trata es de difundir, socializar y someter a crítica y a nuevas discusiones por parte de actores significativos los nuevos conocimientos alcanzados a partir de la actividad evaluativa. Ello permite proseguir la espiral creadora de conocimiento, siempre interactiva. Todo lo dicho se pretende englobar en la sola palabra “devolución”, síntesis que resulta por demás engañosa si es que no se toman en cuenta las aclaraciones recién hechas.

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

Los procesos evaluativos deben finalizar entonces en recomendaciones orientadas a introducir cambios en concepciones o maneras de pensar y para mejorar comportamientos o prácticas de los actores involucrados en las organizaciones o escenarios específicos, así como en aspectos formales, normativos o estructurales. Es necesario destacar que ninguna recomendación debería hacerse sin estar debidamente fundamentada en el señalamiento previo de alguna falla, problema o carencia detectada ya sea en el diseño como en los procesos de la gestión; es decir: la evaluación debe detectar los problemas, pero a la vez debe recomendar el modo de resolverlos; así supera el rol de mero enjuiciamiento para adoptar más plenamente su función más noble: la de enseñanza – aprendizaje para la mejora de la acción. (Nirenberg, 2007).

El momento de las recomendaciones constituye una relevante intersección entre los procesos de la evaluación y los de la planificación - programación; de la profundidad y pertinencia de las recomendaciones que se formulen, dependerá la utilidad de la evaluación y por ende la viabilidad

de su aplicación posterior en la toma de decisiones y en la transformación de las modalidades de actuación en la acción misma.

Por supuesto, además de lo dicho, la viabilidad de la aplicación posterior de los hallazgos evaluativos y de sus recomendaciones de cambios o ajustes depende por un lado, del involucramiento protagónico de los actores durante el proceso mismo de la evaluación y de la completa y oportuna “devolución” de los resultados (en el sentido antedicho) por parte de los que tienen la responsabilidad del proceso evaluativo, y por el otro lado depende en forma relevante de la voluntad política de las autoridades institucionales para encarar la implementación de esas recomendaciones y los cambios que las mismas presuponen.

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

La excepción acerca de que la evaluación mira al pasado ocurre en las evaluaciones *ex ante* o también llamadas “de pertinencia”, que se basan sobre todo en los documentos de propuestas para analizar su pertinencia, factibilidad y viabilidad futura y que se realizan para aprobar o no (en especial, para financiar o no) la ejecución de los programas, proyectos o intervenciones formulados. Mientras que las evaluaciones de procesos y de resultados siempre miran a lo que sigue aconteciendo o a lo ya acontecido, para lo cual toman prestadas herramientas de las disciplinas históricas, basadas en análisis de documentaciones y registros, y también de las antropológicas y etnográficas, mediante los métodos de observaciones de campo o “naturalistas” (por ejemplo en barrios, grupos familiares, instituciones educativas o de salud, organizaciones de la comunidad, entre otras). Sin duda utilizan además herramientas estadísticas para los enfoques cuantitativos, siempre presentes en las evaluaciones.

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

Vale aclarar que en otros escritos se utilizó el concepto de “paralelismo” (Nirenberg et al., 2000) para indicar que la evaluación debiera hacerse al mismo tiempo que se ejecuta un proyecto; sin embargo, acá se ha reconsiderado el término de paralelismo, pues su sentido metafórico podría estar indicando que la programación y la ejecución nunca se unirían con la evaluación (ya que las paralelas no se unen, salvo en el límite infinito), cuando también se ha afirmado que la evaluación y la programación/ejecución tienen intersecciones importantes (tales como el diagnóstico, la sistematización y las recomendaciones para la acción). Por tal motivo, parece más acertado el

concepto de “integración”, para indicar que la programación, la ejecución y la evaluación, constituyen funciones o momentos de un todo integrado – la “gestión” –, difícil de separar en la realidad, salvo mediante distinciones conceptuales.

2. Tipos de evaluación y aprendizajes organizacionales

Pueden identificarse diferentes *tipos de evaluación*, por un lado considerando el momento particular del ciclo de la gestión cuando la misma se lleva a cabo y por otro según quiénes la realizan. (Nirenberg et al., 2003, capítulos 3, 4, 5 y 7). En cada caso es posible identificar efectos positivos en relación con aprendizajes que permiten mejorar los desempeños organizacionales.

2.1. Según los momentos del ciclo de las intervenciones

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

En el momento del *diagnóstico de la situación inicial o línea de base o determinación de necesidades* se incluye no sólo la especificación y recorte del problema principal que se procurará aliviar o solucionar, sino también la definición del parámetro comparativo inicial para la evaluación (particularmente, pero no sólo para la evaluación ex-post)⁴. A nivel de las organizaciones responsables de la intervención, el aprendizaje emergente de este momento evaluativo consiste en la adquisición de un mejor conocimiento sobre el contexto de intervención, una mejor definición y recorte de los problemas principales a resolver y por ende brinda mayor posibilidad de eficacia en la acción institucional.

En la *evaluación ex-ante o con foco en el diseño* se incluye el análisis comparativo de alternativas para la acción, la pertinencia de la propuesta para la intervención (formato adecuado, coherencia interna, adecuación a los problemas o necesidades detectados y al estado del arte en la temática, así como a los términos de la convocatoria específica, en caso de proyectos que se presentan para ser financiados) y una apreciación de la viabilidad y factibilidad de la estrategia de acción planteada. El importante aprendizaje que brinda este momento evaluativo se refleja en mejores capacidades institucionales para la formulación o diseño de las propuestas, más adecuadas a los contextos de intervención y más viables de ser aprobadas por las correspondientes instancias políticas y/o financiadoras.

En la *evaluación durante la ejecución, con foco en procesos* se incluyen las actividades de monitoreo y estudios evaluativos especiales que se realizan durante el período de ejecución. El foco se coloca en el cumplimiento de las actividades planeadas, el logro de los objetivos intermedios y las metas programadas; se analiza la direccionalidad de los procesos hacia los

⁴ Existen discusiones en la literatura sobre si el diagnóstico es una actividad evaluativa o de programación; los argumentos de los defensores de la última afirmación son que permite especificar el problema principal que el proyecto abordará; esto es verdad, pero también es verdad que brinda el parámetro para las comparaciones que se deben hacer en las ulteriores evaluaciones para apreciar los cambios o avances. Además, si se analizan los objetivos y las actividades del proceso de diagnóstico (o línea de base) con la definición de evaluación expresada antes, se pone en evidencia que también se trata de una actividad evaluativa. El diagnóstico es una de las más importantes intersecciones entre los procesos de evaluación y de programación (otra intersección es el momento de las recomendaciones para la mejora de la acción). No está demás aclarar que, como toda actividad evaluativa, en el propio diagnóstico también se realizan comparaciones (de la situación actual relevada), en relación con situaciones o metas deseables o respecto de estándares o promedios en otros contextos.

principales propósitos de la acción. Aunque se consideren también algunos resultados obtenidos antes de terminar el período de gestión, se reitera que en este tipo de evaluaciones se enfatizan los procesos. En los escenarios actuales de alta incertidumbre y de rápida velocidad de cambio, es muy probable que entre el momento de la formulación y el de la ejecución, así como durante el transcurso de la misma, ocurran modificaciones importantes en ciertas condiciones intrínsecas o contextuales de las intervenciones. Ello puede requerir agregar, eliminar o corregir actividades, tiempos e insumos. De allí la importancia que revisten las evaluaciones realizadas durante la ejecución, ya que permiten tomar decisiones oportunas y fundamentadas para redireccionar o reprogramar las acciones, así como para realizar programaciones operativas apropiadas. De modo que en este momento evaluativo el principal aprendizaje a nivel organizacional es la posibilidad de extraer de la propia práctica las enseñanzas acerca de la calidad de las estrategias adoptadas y de la acción desplegada, así como de su validez para arribar a los resultados previstos y para sortear los obstáculos que el contexto impone; ese aprendizaje permite introducir oportunamente los cambios requeridos en función del mejor logro de los objetivos.

La *evaluación final o ex-post, con foco en los resultados*, tal como su nombre lo indica, se lleva a cabo cuando la intervención está terminando o ya ha terminado. El énfasis aquí está en apreciar los cambios en las situaciones que se pretendían cambiar, atribuibles a la propia intervención. Esto puede hacerse comparando la situación final con aquella del inicio, en un mismo grupo (apelando a la memoria de los actores y/o a la información existente sobre la situación inicial, si hay una línea de base) o comparando la situación del grupo poblacional bajo consideración con otro grupo similar en casi todas las características pero con la única diferencia que no fue “objeto” de la intervención. Deberán considerarse cambios o efectos atribuibles directa o indirectamente a la intervención, ocurridos en los destinatarios, sus familias, las organizaciones que se involucraron de diferentes formas durante los procesos, la sociedad civil, las políticas públicas, la legislación, etc. El aprendizaje organizacional emergente de este tipo de evaluaciones es sin duda fundamental para comprender la eficacia de la acción: en qué medida las estrategias o modalidades de intervención resultan válidas para lograr las transformaciones que se deseaban producir en los contextos de aplicación; asimismo, la distancia entre lo deseado y lo logrado implicará reflexiones acerca de los motivos propiamente institucionales que podrían explicar dicha distancia; por supuesto que muchas veces son factores del contexto político extra-institucional que explican mejor los hiatos; sin embargo, es importante la reflexión acerca de la lectura que la organización realiza de dichos factores y las estrategias superadoras que se adoptaron en consecuencia.

Vale aclarar que la *evaluación de impacto*⁵ es un tipo particular de evaluación con foco en resultados. Por impactos de una intervención social se entienden acá resultados especiales, en otros tiempos o espacios distintos de los de la propia intervención: aquellos cambios verificables en plazos mayores que el de los efectos programados, repercusiones más amplias, en otras temáticas⁶, en otras poblaciones más allá de los destinatarios directos de las acciones, en otros territorios, en otras organizaciones, en otros programas, en las políticas públicas, en los medios de comunicación, en la agenda de los actores de la sociedad civil.

Suele confundirse la evaluación de impacto con la de efectos o resultados identificables apenas finaliza el período de gestión; esta última es la que más frecuentemente se lleva a cabo; son excepcionales las verdaderas evaluaciones de impacto, que por su índole requieren de estudios más

⁵ Según el Diccionario de la Real Academia Española (2001), impacto significa “huella o señal que deja el choque de un proyectil o de otro objeto contra algo”.

⁶ Para dar un ejemplo de cómo un proyecto circunscripto a un área temática incide en otra: un proyecto de construcción de infraestructura para provisión de agua de red en un barrio, podrá generar un impacto positivo en la situación de salud de la población destinataria.

costosos y de metodologías más complejas tales como el seguimiento de cohortes o seguimientos poblacionales en el marco de estudios longitudinales, a lo largo de períodos de tiempo suficientemente prolongados y son más posibles de realizar en “poblaciones cautivas”, tales como las escolares a lo largo de los ciclos, los planteles institucionales o las poblaciones que viven en situaciones de reclusión plena o parcial (carcelarias, de salud, militares, etc.). Sin embargo, las organizaciones que desarrollan intervenciones orientadas al desarrollo social pueden aportar mucho a su propio fortalecimiento institucional a partir de las evaluaciones de impacto, por ejemplo en términos de apreciar su influencia en las políticas de los gobiernos locales o estatales o en la colocación de ciertos temas de preocupación en las agendas sociales y en los medios de comunicación.

2.2. Según quiénes evalúan

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

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

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

Asimismo, en el caso de las auto-evaluaciones y/o las evaluaciones internas, es aconsejable incluir un facilitador con experiencia en evaluación que estimule y apoye a los protagonistas de la gestión en las tareas evaluativas, para que éstas tengan mayor eficacia en la contribución al aprendizaje y la mejora de la gestión, ya que no necesariamente los que llevan adelante intervenciones sociales saben bastante acerca de las técnicas y herramientas evaluativas; en estos casos habrán de extremarse la precauciones para que los propios actores involucrados en la gestión no pierdan el protagonismo.

Se vuelve a reiterar acá la importancia de la triangulación de las diversas perspectivas de los distintos actores involucrados, así como la inclusión de una mirada lo suficientemente “externa” respecto de los actores involucrados en la gestión misma. Esa idea está expresada por Hannah Arendt (aunque ella se refería a los historiadores y por extensión se lo aplica acá a los evaluadores en su búsqueda de reconstruir y valorar lo sucedido en el marco de intervenciones). Ella afirmaba que todos los relatos contados por los propios actores, aunque pueden en algunos casos⁷ dar una exposición enteramente digna de confianza sobre las intenciones, objetivos, motivos, pasan a ser fuente de material en manos del historiador (acá el evaluador) y jamás pueden igualar el relato contado por éste en cuanto a significación y veracidad. Agrega que lo que el narrador cuenta (acá, lo que cuenta e interpreta quien ejerce la función de evaluación) ha de estar necesariamente “oculto” para el propio actor, al menos mientras realiza el acto o se halla atrapado en sus consecuencias ya que para él la significación de su acto no está en la historia que sigue, sino en la propia acción. Aunque las historias son los resultados inevitables de la acción que se lleva a cabo en determinadas circunstancias del contexto, no es el actor, sino el narrador quien capta y “hace” la historia, utilizando para ello lo relatado por el propio actor (o actores).

En resumen, que las múltiples miradas enriquecen los relatos y a la vez, enriquecen la interpretación del narrador/evaluador “externo”. Dicho en otras palabras: las evaluaciones mixtas y participativas son las más aconsejables, ya que así se facilita el escenario de aprendizaje que generan las evaluaciones para contribuir a la formación y empoderamiento de todos aquellos que intervienen en las mismas. De eso tratan los dos siguientes capítulos.

3. La participación en las intervenciones sociales: motivos e implicancias

Aunque ya se han hecho alusiones a las razones para incluir la participación de los actores significativos en la gestión y la evaluación de las intervenciones sociales, vale aclarar acá que las mismas pueden ser analizadas al menos desde tres enfoques: el *ético*, el *epistemológico* y el *pragmático*.

El primero de ellos, de carácter *axiológico*, se basa en que la participación constituye un valor en sí, un derecho humano, lo cual implica que todos aquellos que tienen intereses o se involucran en un particular campo de acción, tienen el derecho (aunque no la obligación) a opinar o a intervenir acerca del mismo, sobre todo porque pueden haber aspectos que puedan afectar, en forma más o menos directa, su vida actual y/o futura. Esa participación, se enfatiza, debe ser voluntaria no coercitiva.

El segundo, de carácter *epistemológico*, se fundamenta en que cada tipo de actor, de acuerdo a su ubicación y características, tiene una particular mirada, un especial conocimiento acerca de cuáles son los factores relevantes que inciden en los resultados de la acción y sobre la realidad donde se procura intervenir, de modo que reunir todos esos saberes implicará un más amplio y profundo conocimiento, que a la vez posibilitará una acción más apropiada.

El tercer enfoque, *pragmático* y vinculado con la eficacia, se explica por el hecho de que la viabilidad y efectividad de las intervenciones sociales se incrementa si los diversos *actores implicados*⁸ forman parte desde el principio y en todas las etapas de la gestión: analizando su

⁷ Ella dice “raros” casos.

⁸ F. Fantova usa la denominación *actores implicados* como traducción del término “stakeholders”, de la literatura en inglés, queriendo abarcar con ello a todos aquellos que tienen o pueden tener intereses en la intervención que es objeto de evaluación (Fantova, 2005). Acá se adoptó tal traducción, pues parece bastante apropiada.

propia situación dentro de sus contextos particulares, identificando sus fortalezas y debilidades, otorgando prioridad a sus problemas, tomando decisiones acerca de las estrategias a desplegar, llevando a cabo las actividades para resolver o mitigar sus problemas, supervisando y evaluando la ejecución de las actividades programadas y sus efectos.

Si bien se otorgan diferentes significados al concepto de participación, hay bastante acuerdo en que la misma significa: *estar involucrado, tomar parte o influenciar los procesos, las decisiones y las actividades en un contexto o campo de acción en particular* (Nirenberg, 2007).

La participación contribuye no sólo al desarrollo personal, entendido éste como el proceso por el cual los individuos se convierten en personas, sujetos y ciudadanos, dentro de una sociedad o comunidad, alcanzando conocimiento y experiencia, adquiriendo capacidades y habilidades y desarrollando su potencial personal, sino también al desarrollo social, entendido como el proceso de expansión de las libertades que las personas disfrutan. La meta social del crecimiento económico, la educación y la salud es ser libre para poder elegir y vivir el tipo de vida que uno quiere vivir (Sen, 2000).

Son frecuentes las discusiones en las disciplinas sociales acerca de si la participación es un fin en sí mismo o un medio para llegar a un fin (como contribución al bienestar y a un desarrollo positivo). Aquí se asume que ese es un falso problema, ya que la participación, como surge de los diferentes enfoques que la sustentan, es al mismo tiempo un fin y un medio. Es en tal sentido que importa considerar tanto los procesos como también los resultados de la participación.

Para comprender la participación, a efectos de promoverla y evaluarla, deben tomarse en cuenta las siguientes cuestiones:

- El *contexto* en que se produce, vale decir, las características de los entornos inmediatos y mediatos y los *factores contextuales* que facilitan o no la participación. Esos factores contextuales son extremadamente relevantes; las formas que adopta la participación depende mucho de las características políticas, culturales y sociales del entorno (familiar, local y nacional).
- En qué *momento* del ciclo de la intervención social ocurre la participación: en el diagnóstico o determinación de necesidades, en la formulación o diseño de plan de acción, en la implementación o desarrollo de las actividades previstas y la re-programación, así como en el monitoreo y la evaluación. Lo ideal sería que se produjera a lo largo de todo ese ciclo.
- En qué *escenarios* ocurre, haciendo referencia con esto a los marcos organizacionales o institucionales en que se concreta (el hogar o la familia, la escuela, el establecimiento de salud, el ámbito laboral, el club, la organización social, una red, los medios de comunicación, programas o áreas de gobierno, etc.).
- A qué *nivel* ocurre (nacional, provincial/estadual, local, barrial).
- Qué *tipo de actores* se involucran, sus perfiles y características en términos étnicos, de género, de lugar de residencia (por ej. rural/urbano), educativas, culturales, sociales, laborales, religiosas, entre otras.
- Qué *cantidad* de actores participan, en total y según tipo, en cuántas actividades y/o en cuantos grupos se involucran; eso permitirá comprender el alcance de la participación. Se recuerda que

las cifras absolutas son necesarias pero no suficientes, pues es necesario relacionarlas con los respectivos universos, en forma de proporciones (tasas o porcentajes), ya que esto implicará conocer la magnitud del alcance de la participación en términos relativos.

- La *calidad* del involucramiento, la cual tiene dos importantes aristas: por un lado su *profundidad* y por otro su grado de *institucionalización* (formalidad/continuidad). La *profundidad* alude a diferentes modalidades que adquiere la participación según una graduación que va desde expresar inquietudes, conocimientos, opiniones y/o puntos de vista (por ejemplo a través de encuestas, o en el marco de encuentros o talleres), llevar a cabo actividades específicas (como recursos humanos voluntarios o no), proponer actividades, controlar y evaluar, recomendar cambios, involucrarse en los procesos de decisión, tomar decisiones y asumir responsabilidades, reclamar a las autoridades acerca de sus demandas, necesidades y/o derechos. Esas modalidades de participación no deberían ser mutuamente excluyentes, sino que cuantas más formas se solapen, más profunda será la participación, dado que hay un sentido de acumulación, de proceso de profundización gradual. La *institucionalización* alude al grado de formalidad y continuidad del proceso de participación. Algunos factores que deben tomarse en cuenta acerca de la institucionalización, son: la regularidad y frecuencia con que ocurre, la existencia de lugares específicos para encuentros o reuniones, la generación de espacios estructurales dentro de las instituciones involucradas (comités, consejos, grupos de apoyo, etc.), la existencia de reglas procedimentales (escritas o no), la existencia de una estrategia para la sustentabilidad de la participación, entre otros.

Con el fin de ejemplificar la multiplicidad de efectos positivos que los procesos participativos provocan, puede tomarse el caso de los diagnósticos participativos: cuando se realizan bajo esa modalidad los mismos trascienden los objetivos de fundamentar las acciones de una intervención y de brindar parámetros básicos para contrastar luego en los diferentes momentos evaluativos, incrementando además la veracidad de los hallazgos (como ya se dijo); la modalidad participativa añade un valor sumamente relevante que es la iniciación de un proceso de construcción de un escenario donde interactúan distintos actores sociales, un espacio de intercambio de información, de articulación y de negociación, un ámbito para el aprendizaje social de todos los participantes y un espacio de oportunidad para el protagonismo de los actores sociales que podrán ser luego involucrados en los procesos de la gestión, así como en la evaluación de las intervenciones (Nirenberg, 2007).

Más en general, es posible afirmar que la participación de los actores implicados – particularmente de los destinatarios⁹ de las intervenciones – en los procesos de evaluación facilita el aprendizaje colectivo y el empoderamiento institucional y comunitario, pues produce aprendizaje a partir de la propia experiencia, permite dejar capacidades instaladas, así como incorporar modalidades de reflexión – autorreflexión – para la transformación.

Se dijo antes que la participación está fuertemente condicionada por los factores contextuales, sociales, culturales y políticos; esto es verdad pero, al mismo tiempo, hay evidencias que muestran que el hecho de ampliar la participación, sobre todo pero no exclusivamente en los escenarios locales, en las organizaciones sociales y los establecimientos sectoriales (escuelas centros de salud, etc.), promueve relaciones más equitativas y democráticas, contribuye a mejorar la gestión y sus resultados, favoreciendo la transparencia.

⁹ Suelen denominarse de diferentes formas a los destinatarios: beneficiarios, usuarios, población objetivo, grupo meta, etc. Es importante tener en cuenta, más allá de cómo se los denomine, que son *actores implicados*, es decir, sujetos activos y no meros receptores pasivos de bienes o servicios de las intervenciones.

Se trata de un círculo virtuoso o dialéctico en el que la participación es estimulada y al mismo tiempo contributiva para una *cultura de participación*, para promover la democracia, la responsabilidad y la transparencia en la gestión de las organizaciones y las intervenciones que estas realizan, lo que a su vez – bajo ciertas condiciones contextuales – podrá también impactar en beneficio de la sociedad como un todo. Quizás estos sean los impactos más deseados, pero no tan fáciles de alcanzar, de todas las intervenciones sociales, sin importar su “puerta de entrada” o la temática específica que abordan.

Lo dicho no implica desconocer las resistencias que las organizaciones suelen oponer al desarrollo de procesos participativos, ya que los mismos suponen descentralizar los núcleos de poder existentes en toda organización, incorporando la mirada y la voz de los actores sociales, en particular los comunitarios, generando así nuevas formas de vinculación entre los actores institucionales y los actores sociales/comunitarios. Esas no son cuestiones sencillas, ya que nadie cede poder en forma espontánea y ello no sucederá sólo por legislarlo, decretarlo o decidirlo en forma vertical, sino que se requieren arduos y persistentes procesos de sensibilización, negociaciones y acuerdos. Son fundamentalmente esos los procedimientos que sustentan la democracia.

4. Evaluación participativa, aprendizaje desde la experiencia y empoderamiento

Toda intervención social se debería enmarcar en propósitos “mayores” de ganar creciente autonomía e integración de las personas en sus entornos o comunidades; eso plantea como dos ejes clave de la implementación, por un lado las relaciones o vínculos entre los diferentes actores y por otro la participación de los mismos, ambas más fácilmente concretables en los escenarios microsociales.

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

En el párrafo anterior se hizo referencia a la supervisión de tipo administrativo, es decir al control que las personas en posiciones de mayor responsabilidad y posibilidad de mando realizan respecto de las tareas de sus subordinados, en el marco de organizaciones de estructura jerárquica. Pero el concepto ha ido evolucionando y se habla también de supervisión clínica en el campo de la psicoterapia y/o del trabajo social, donde un profesional, con mirada “externa”, orienta a otro/s en la reflexión sobre su propio trabajo para de allí extraer conclusiones orientadoras para su accionar futuro. Así es que hoy día se habla de “supervisión capacitante”, en un sentido parecido al que acá se está dando a la evaluación como instancia de aprendizaje.

Esa característica de aprendizaje compartido que tiene la evaluación – sobre todo si se realiza con modalidades participativas – resulta crucial en relación con el empoderamiento y la formación ciudadana de los destinatarios de las acciones y de los demás actores involucrados en los respectivos escenarios. Eso es así ya que les provee de herramientas para reflexionar sobre lo

actuado y para proponer y consensuar acerca de los cambios necesarios, posibilitando mayor protagonismo de los agentes en los cursos de acción donde están inmersos¹⁰ (Nirenberg, 2006).

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

Habermas, por su parte, ha sugerido que ese tipo de acuerdos implicaría comprender la racionalidad democrática como un asunto de procedimientos que van más allá de una lógica meramente instrumental. Tales procedimientos se fundarían en la fuerza de convicciones derivadas de consensos logrados a través del debate argumentativo, y así, la deliberación intersubjetiva entre los actores permitiría la construcción de dicha solidaridad procesal. También sostiene este mismo autor que la generación de espacios epistemológicos de intersubjetividad permiten superar la subjetividad individual en los procesos de producción de conocimiento (y por ende, se agrega acá, en los procesos evaluativos) (Habermas, 1999).

Lo expuesto implica concretamente la búsqueda de participación de los destinatarios y de otros actores implicados, en los sentidos expuestos en el capítulo previo, en los procesos de la evaluación así como en la toma de decisiones basadas en las conclusiones y recomendaciones de la misma. En función de esto último, se reitera que la evaluación es útil para promover empoderamiento, dotar de racionalidad a la acción y generar procesos democratizadores.

Vale introducir unas pocas consideraciones acerca del término empoderamiento (del inglés: *empowerment*); el mismo se comenzó a utilizar a principios de la década del '80, a partir de grupos feministas, para una mejor comprensión de la particular naturaleza del ejercicio del poder en las relaciones de género – fundamentalmente en las relaciones familiares y de pareja – donde el varón menoscaba la capacidad de la mujer para realizar sus propios objetivos o intereses. En el marco de la teoría feminista el término procura dar cuenta de la asimetría de poder existente en las relaciones de género en la vida cotidiana.

Paulatinamente, a fines de los '80 y sobre todo a principios de los '90, su significado fue deslizándose hacia otros campos, como el de la salud, el de desarrollo de adolescentes, el desarrollo rural, para mencionar sólo algunos.

En el campo de la salud, la OMS define el empoderamiento como el "proceso mediante el cual los individuos obtienen control de sus decisiones y acciones relacionadas con su salud; expresan sus necesidades y se movilizan para obtener mayor acción política, social y cultural para responder a sus necesidades, a la vez que se involucran en la toma de decisiones para el mejoramiento de su salud y la de la comunidad" (Organización Mundial de la Salud, 1998).

Llevando la definición anterior a planos más generales de lo social, puede decirse que el concepto de empoderamiento hace referencia al proceso de autodeterminación por el cual las personas,

¹⁰ Si bien es válido para todos los grupos etáreos, lo dicho se muestra más ejemplarmente en el caso de las intervenciones orientadas a poblaciones de adolescentes o jóvenes, ya que se encuentran en una fase crucial de su formación para la vida adulta y el desempeño de su ciudadanía.

grupos, organizaciones o comunidades ganan control sobre su propio camino de vida. Se trata de un proceso de toma de conciencia acerca de los factores que influyen sobre la vida de las personas, grupos, organizaciones, poblaciones y de asunción de mayores grados de poder de decisión sobre el propio destino, pensando y actuando de forma tal de conseguir mayor control de tales factores. De ese modo, “empoderamiento” implica conseguir grados más altos de autonomía y libertad, para lo cual, se reitera, la evaluación – sobre todo si se realiza bajo modalidades participativas – se constituye en una herramienta poderosa.

5. Evaluación y organizaciones inteligentes

Las organizaciones pueden caracterizarse como una serie recurrente de actividades orientadas a ciertos fines (de carácter más o menos explícito¹¹), que se distinguen de un entorno¹², que tienen una relativa complejidad y permanencia y que cuentan con un cierto grado de formalización, donde interactúan un conjunto de personas (recursos humanos) que se valen de otro tipo de recursos (materiales, informativos y financieros) para producir sus efectos.

En síntesis, las organizaciones serían procesos (una serie de actividades), que cuentan con un conjunto articulado de recursos para lograr ciertos efectos.

En aquellas organizaciones que desarrollan intervenciones sociales en pro del desarrollo social, si bien suele haber entrega de bienes (como alimentos, folletos, vacunas, medicamentos, etc.), es muy frecuente que además se busquen otros efectos más amplios tales como cambios en percepciones, conocimientos, actitudes y conductas de vastos grupos poblacionales, ya que la política social de la “dádiva” o meramente asistencialista, impide romper los círculos viciosos – e intergeneracionales – de la pobreza.

En particular, el universo de las organizaciones de la sociedad civil resulta disperso, tanto por las distintas temáticas de trabajo que abordan, como por sus modalidades de trabajo o por las formas jurídicas e institucionales que adoptan (Fundaciones, Asociaciones Civiles, Cooperativas, etc.) y sus respectivos enfoques ideológicos.

A lo largo del tiempo se les ha atribuido también diferentes denominaciones: Organizaciones no Gubernamentales (ONG) en clara oposición al Estado, marcando su autonomía o independencia¹³, Tercer Sector, Organizaciones sin Fines de Lucro (para diferenciarlas del sector empresarial), Organizaciones Sociales, Organizaciones Comunitarias, entre otras. Sin duda, cada una de esas formas de nombrarlas implica también una cierta manera de concebir su propio trabajo y sus vínculos con la sociedad y con el Estado (De Piero, 2005).

¹¹ Ejemplo de fines explícitos de una organización es el de brindar ciertos bienes y/o servicios a segmentos poblacionales determinados; mientras que un ejemplo de fin no siempre explícito es el de otorgar empleo y bienestar a sus recursos humanos y a los familiares de los mismos.

¹² No se refiere a una diferenciación neta entre organización y entorno, sino que se piensa en “fronteras porosas” al decir de F. Fantova, quien también alude a las “organizaciones sin límites” (Fantova citando a Robbins y Coulter, 2005). En tal sentido vale recordar que las organizaciones (sobre todo las de la sociedad civil y aquellas que se orientan al desarrollo social) mantienen relaciones de diferente intensidad con sus entornos inmediatos o mediatos.

¹³ Esa forma de nombrarlas va cayendo cada vez más en desuso, probablemente debido a la evidente dependencia de muchas de ellas respecto del financiamiento del Estado (ya sea del gobierno nacional o de las provincias), al menos en Argentina.

Según el tipo de intervenciones se las ha clasificado como Organizaciones de Asistencia Directa, Organizaciones de Asistencia Técnica a otras organizaciones (estatales o no), y Organizaciones de Estudios e Investigación (Filmus y otros, 1997).

No pueden obviarse las organizaciones de carácter religioso o confesional, que tanta incidencia tienen en la forma de concebir las políticas sociales, así como en su concreción, fundamentalmente en las prestaciones asistenciales alimentarias y de protección (en Argentina: Cáritas, AMIA, etc.).

Pero aunque las OSC contribuyen al desarrollo de estrategias innovadoras de abordaje para superar los problemas de los grupos sociales desfavorecidos, sus ámbitos de actuación son los escenarios locales, el nivel microsocioal, y por lo común no están en condiciones de realizar programas “universales” ni menos aún de garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales, papel que le corresponde cumplir al Estado, a través de políticas redistributivas y mediante la formulación y el control del cumplimiento de normas y regulaciones.

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

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

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

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

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

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

El concepto de gerencia se entiende como los modos eficaces de administrar recursos (humanos, informativos, materiales y financieros) y acciones en pro de objetivos. Resulta indudable que la evaluación es una herramienta poderosa para la gerencia, dado que le permite incrementar la eficacia de sus modalidades de administración (de los recursos) para alcanzar en forma más acertada y plena los objetivos primordiales de la organización.

El aprendizaje de las organizaciones puede entenderse como el proceso de descubrimiento y de corrección de errores en la gestión pasada, lo cual se facilita, según se vio, mediante los procedimientos de la evaluación. Pero debe recordarse que el aprendizaje desde la práctica o en base a la propia acción no ocurre en forma espontánea sino que se requieren ciertas acciones programadas para ello, es decir, que deben destinársele momentos, recursos y herramientas para hacerlo; de tal modo, debe ser una práctica valorada dentro de la organización.

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

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

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

En el marco de las instituciones es importante la transmisión y apropiación de lo histórico; una organización inteligente es un terreno fértil en el que todos y cada uno tratan de aprender a hacer mejor la tarea que les corresponde: se convierten así en protagonistas de la historia compartida (Cifuentes, 1999). Es en tal sentido que el trabajo en equipo adquiere una significación más profunda, ya que nadie aprende en soledad, sino en una interacción cooperativa con otros y teniendo en cuenta la historia compartida.

Más allá de la importancia que sin duda tienen las capacitaciones y la formación continua que realicen formalmente los miembros de la organización, es destacable el auto – aprendizaje, a partir de la experiencia y mediante los procedimientos de la evaluación de la eficacia de la gestión y del propio desempeño. Para ello las organizaciones deben destinar recursos, momentos y espacios institucionales, de modo que la autorreflexión y la evaluación se conviertan en prácticas habituales y apreciadas en la gestión organizacional.

Se ha incorporado el término *desarrollo de capacidades*¹⁴, aludiendo al proceso mediante el cual las personas, grupos y organizaciones mejoran sus habilidades para llevar a cabo sus funciones y para alcanzar los resultados deseados a través del tiempo. Se destacan dos puntos importantes: que el desarrollo de capacidades es en gran parte un proceso de crecimiento y desarrollo interno, y que los esfuerzos para desarrollar las capacidades deben estar orientados hacia los resultados. Aprender a partir de la práctica (aprendizaje basado en la experiencia), está en el centro del desarrollo de capacidades (Horton, 2004).

En estos procesos de desarrollo de capacidades, debe tomarse como punto de partida un *diagnóstico organizacional* para determinar cuáles son las limitaciones y potencialidades del desempeño, así como las oportunidades para el cambio, el cual será pasible de seguimiento ulterior mediante la práctica evaluativa.

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

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

6. Aspectos a evaluar de la gestión institucional

Las dimensiones – estructurales, procesuales y de resultados – que se sugiere evaluar en las organizaciones para apreciar a la vez que promover su desarrollo institucional, son diversas;

¹⁴ Sobre todo así se los denomina desde las agencias de cooperación para el desarrollo.

algunas de ellas se mencionan a continuación sin intenciones de agotar la lista, seguramente bastante más amplia.

- La *misión institucional* y los *valores que la sustentan*. Es alrededor de ello que se realiza la construcción del sentido organizacional; la pertinencia de esa misión debe ser analizada periódicamente a la luz de las problemáticas prevalentes y de los avances del conocimiento en el campo social en cada momento del devenir histórico y en el particular territorio de actuación. Los diagnósticos situacionales son útiles a esos efectos, como se vio; también es necesario considerar la pertinencia o coherencia de las intervenciones a la luz de la misión y los valores que la sustentan.
- La *estructura* (formal e informal) y las funciones previstas para el logro de la misión. En particular interesan las características y magnitud de sus recursos humanos, las modalidades usadas para su selección, su composición según género, sus edades, sus niveles de formación y disciplinas profesionales, si trabajan en forma voluntaria o remunerada, sus dedicaciones y niveles de compromiso, sus perfiles de experiencia, entre otros aspectos relacionados. La adecuación de la estructura del plantel debe ser analizada a la luz de su potencialidad para el cumplimiento de la misión institucional y de los objetivos específicos de sus intervenciones.
- La índole de los *procesos decisorios* acerca de los temas importantes y los actores (institucionales o no) que intervienen en los mismos. La forma en que son tomadas las decisiones imprime una marca indeleble en las características institucionales, desde aquellas jerárquicas/autoritarias hasta las horizontales/democráticas, pasando por una gama de tonalidades intermedias entre ambos extremos de ese arco cromático.
- El tipo de *conflictos* que suelen aparecer en el desempeño de la organización, entre quiénes y por qué cuestiones; por otro lado importan los *modos de detección y resolución*, así como los actores que intervienen en la superación de los mismos.
- La *existencia y pertinencia de mecanismos de programación, monitoreo y evaluación* del desempeño de la organización y de las intervenciones que lleva a cabo.
- La inclusión de *enfoques amplios, integrales, holísticos de la problemática social*, lejos de los abordajes específicos que consideran los problemas en forma parcializada o fragmentada¹⁵. En otras palabras, interesa la inclusión en la organización de acciones orientadas a los diferentes factores vinculados con los problemas identificados y priorizados en las intervenciones que lleva a cabo.
- El *carácter asociativo* de la gestión institucional, entendiendo por tal la articulación – informal o formal – para el logro de fines comunes, con áreas gubernamentales del nivel local, instituciones sectoriales (por ejemplo, establecimientos educativos, de salud y/o de justicia), otras organizaciones de la sociedad civil, comunitarias de base y religiosas, que se localicen en los respectivos territorios de actuación y que aborden temas o grupos poblacionales afines con los de la misión de la organización. Es generalmente aceptado que esa gestión asociada favorece el desarrollo de capital social, implica la conformación de escenarios de planificación y gestión mixtos, intersectoriales, interdisciplinarios y pluripartidarios donde se trata de construir una cultura de lo público, lo político y lo social más democrática y transparente

¹⁵ A los enfoques parcializados o segmentados de las problemáticas sociales contribuyen en gran medida las instancias de apoyo financiero, gubernamentales o no y de la cooperación internacional, que suelen recortar los campos temáticos de apoyo.

(Poggiese, 2000). Incorporada como práctica dentro de las instituciones y organizaciones, colabora al fortalecimiento de cada una y a la democratización de los procesos decisorios.

- El *trabajo en red*, muy vinculado al concepto previo de asociatividad, constituye una estrategia de articulación e intercambio entre organizaciones, programas, proyectos y/o personas, que deciden asociar sus esfuerzos, experiencias y conocimientos para el logro de fines comunes. La red es el resultado de esa estrategia y constituye una modalidad organizativa y de gestión, que adoptan los miembros que deciden esa vinculación, cuyas características más frecuentes e importantes son: la voluntariedad, la adaptabilidad, la flexibilidad, la apertura, la horizontalidad, la fluidez y la espontaneidad de las relaciones. (Perrone y Nirenberg, 1997). Dadas sus características, las redes se diferencian de las formas organizativas tradicionales, piramidales y jerárquicas, conformándose como *estructuras heterárquicas*, donde existen varios centros de poder (nodos) y no uno sólo. (Dabas y Perrone, 1999). Sus miembros, interactúan o intercambian en base a similitudes, diferencias y/o complementariedades, en pro de sus propósitos comunes, sin dejar por eso de lado sus fines propios o sus identidades personales, grupales o institucionales.
- El *carácter participativo*, tanto de la gestión institucional como de los proyectos o intervenciones sociales que desarrolla la organización. Las formas y metodologías de gestión participativas procuran incluir protagónicamente a los diversos actores, especialmente a los destinatarios, en los diferentes momentos del ciclo de los proyectos: desde la identificación de la problemática, la priorización de actividades, las decisiones relativas al destino de los recursos, la realización de las acciones, la sistematización de la experiencia y la evaluación. Como se vio en un capítulo previo, el significado entonces es más amplio que el que usualmente se restringe a la inclusión de los actores comunitarios en la realización de actividades – como recursos humanos voluntarios o no –, para abarcar además su intervención en la toma de decisiones en los diferentes momentos de la gestión de las intervenciones que la organización lleva a cabo, así como también en la propia gestión organizacional.
- La *perdurabilidad* o permanencia de la organización en el tiempo, más allá de los cambios que seguramente ha debido realizar para el logro de esa subsistencia; el mero hecho de contar con una cierta cantidad de años de existencia imprime una cuota directamente proporcional de confiabilidad acerca de la institución.
- El *grado de eficacia* en su desempeño histórico. Eso remite a los efectos que su accionar produjo en las poblaciones destinatarias de sus diferentes intervenciones; para detectarlos no hay otro camino posible que las evaluaciones realizadas al respecto.
- La *visibilidad/legitimidad social* lograda por la organización. Por lo general, en aquellas organizaciones ubicadas en espacios locales, las características de perdurabilidad y eficacia otorgan además un grado importante de visibilidad y legitimidad.
- La *sustentabilidad económica* remite a la diversidad y magnitud de las fuentes de financiamiento que tiene la organización para el desarrollo de sus acciones. Esa dimensión adquiere alta notoriedad debido a que constituye el soporte económico para la subsistencia de la organización como tal; relevantes indicadores de esa cuestión son las acciones que se llevan a cabo y los logros que se obtienen en materia de captación y generación de recursos (no sólo financieros, sino de todo tipo).

- La *influencia en la agenda pública* que la organización puede mostrar como efecto de su accionar en las temáticas y en los territorios respectivos, son una clara señal de su eficacia, ya que se reitera que ese es uno de los principales propósitos de todas las organizaciones que trabajan en políticas sociales: incidir en cambios positivos en las concepciones y las prácticas de los diferentes actores, gubernamentales o no, en los respectivos temas que abordan, mejorando consecuentemente la calidad de vida en los territorios donde intervienen.

7. Aspectos axiológicos de la evaluación y fortalecimiento de las organizaciones

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

En el nivel macro, dos clases de fenómenos atentan contra los criterios éticos: uno se refiere a las formas de materialismo que subordinan las personas a las cosas, generando una cultura en que el *tener* predomina sobre el *ser* y otro se vincula con las grandes desigualdades existentes entre los seres humanos en el acceso al uso y goce de los bienes materiales y servicios indispensables para llevar una vida digna según los parámetros de la sociedad en que los sujetos están inmersos.

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

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

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

- No importa cual sea la puerta de entrada de las intervenciones, debe tomarse en cuenta el *respeto y la promoción de los derechos humanos* generales y específicos (mujeres, niños, grupos vulnerables, etc.) consagrados en resoluciones internacionales y adoptados por cada país.
- Las acciones deben contribuir a *disminuir la inequidad*, es decir a aumentar las oportunidades en las trayectorias de vida de aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad o riesgo. En tal sentido, toda evaluación del desempeño y los resultados de la gestión debe indagar en qué medida las brechas o diferenciales en oportunidades fueron reducidas en las poblaciones destinatarias.
- La acción social desplegada debe *alejarse de las características clientelares, para incluir formas promocionales*, que no afecten la dignidad de las personas sino por el contrario promuevan su empoderamiento, es decir que incrementen sus capacidades de control sobre los factores condicionantes de su calidad de vida actual y futura.
- *La acción debe estar orientada acorde con los requerimientos de las poblaciones destinatarias* (sean éstas consideradas clientes, usuarios, beneficiarios, etc.) más que a intereses personales, grupales o propios de la organización. En el caso de las OSC surgen con frecuencia tensiones que se plantean entre responder a las demandas de las agencias de cooperación y apoyo financiero o responder a las necesidades y demandas de las poblaciones destinatarias.
- *La transparencia de la gestión, su comunicabilidad y adecuación a los valores culturales*, son aspectos éticos también de insoslayable consideración.

No cabe duda que la inclusión de estas cuestiones éticas en las evaluaciones podrá contribuir al fortalecimiento de las organizaciones, mediante el refuerzo de sus valores tan debilitados por los contextos actuales orientados por el éxito en el logro de resultados sin tomar demasiado en cuenta la calidad axiológica de los procesos y los vínculos humanos que los posibilitan.

Referencias

ARENDDT, Hannah. **La condición humana**. Barcelona: Ed. Paidós, 1993.

CARDARELLI, Graciela. Ponencia presentada en el Encuentro sobre Evaluación de Conjuntos Integrados de Proyectos. São Paulo, Brasil, Fundación W.K.Kellogg, 2007.

CIFUENTES, Alejandro Llano. Seis propuestas para organizaciones inteligentes. ITSMO. **Archivo histórico**, México, Año 41, n. 245, 1999.

DABAS, Elina, PERRONE, Néstor. **Redes en salud**. Buenos Aires: Fundar, 1999.

DE PIERO, Sergio. **Organizaciones de la sociedad civil**. Buenos Aires: Ed. Paidós, 2005. (Colección Tramas Sociales, v.32).

FANTOVA, Fernando A. **Manual para la gestión de la intervención social**. Madrid: Editorial CCS, 2005.

FILMUS, Daniel (Coord.). **El perfil de las ONG en Argentina**. Buenos Aires: FLACSO; Banco Mundial, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **La inclusión del otro**: Estudios de teoría política. Buenos Aires: Ed. Paidós, 1999.

HORTON, Douglas. Cómo implementar y evaluar el desarrollo de capacidades. **Briefing Paper n° 64**, International Services for National Agricultural Research, ISNAR, 2004.

NIRENBERG, Olga. Evaluación y participación: orientaciones conceptuales para una mejora de la gestión. En: CHIARA, Magdalena, DI VIRGILIO, Mercedes (Comp.). **Gestión de la política social**: conceptos y herramientas. En prensa. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2007.

__. **Participación de adolescentes en proyectos sociales**: aportes conceptuales y para su evaluación. Buenos Aires: Ed. Paidós, 2006. (Colección Tramas Sociales, v.39).

NIRENBERG, Olga, BRAWERMAN, Josette, RUIZ, Violeta. **Programación y evaluación de proyectos sociales**: aportes para la racionalidad y transparencia. Buenos Aires: Ed. Paidós, 2003. (Colección Tramas Sociales, v.19).

__. **Evaluar para la transformación**: innovaciones en la evaluación de proyectos y programas sociales. Buenos Aires: Ed. Paidós, 2000. (Colección Tramas Sociales, v.8).

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). **Health promotion glossary**. Ginebra, 1998.

PERRONE, Néstor, NIRENBERG, Olga. Notas para el trabajo en red en el área de salud. **Cuadernos de CEADEL**, Buenos Aires, n.14, 1997.

PIZZORNO, Alejandro. **Introducción al estudio de la participación política**. Buenos Aires: SIAP, Planteos, 1976.

POGGIESE, Héctor. **Boletín Redes PPGA - Planificación participativa y gestión asociada**. Buenos Aires, 2000.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. **Diccionario de la Lengua Española**. 21ªed. España: Espasa Calpe, 1992.

ROBBINS, Stephen P., COULTER, Mary. **Management**. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2005.

SEN, Amartya. ¿Qué impacto puede tener la Ética? En: KLIKSBURG, Bernardo (Comp.). **Ética y desarrollo. La relación marginada**. Buenos Aires: Ed. El Ateneo, 2002.

__. **Desarrollo y libertad**. Buenos Aires: Ed. Planeta, 2000.