

Diseños evaluativos para proyectos de desarrollo con énfasis en lo social

Xinia Picado Gattgens*

EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACION SON TAREAS NECESARIAS PARA ASEGURAR EL EXITO DE LOS PROYECTOS. LA PREOCUPACION DE ALGUNOS ORGANISMOS NACIONALES E INTERNACIONALES POR REDUCIR LA POBREZA EN LOS PAISES EN DESARROLLO, APUNTA A LA NECESIDAD DE IDENTIFICAR CUALES SON LAS CONDICIONES QUE SE REQUIEREN PARA EL FUNCIONAMIENTO BASICO DE LOS SISTEMAS DE EVALUACION DE ESTOS PROYECTOS. EN LA PRIMERA PARTE DE ESTE TRABAJO SE EXAMINAN ALGUNAS DE ESTAS CONDICIONES, PARA POSTERIORMENTE BRINDAR IDEAS SOBRE OTROS PROYECTOS QUE PODRIAN INCORPORARSE A LAS TAREAS DE EVALUACION.

Condiciones previas para la aplicación de sistemas de seguimiento y evaluación

Identificar las racionalidades que afectan la ejecución del proyecto

El ambiente complejo en que operan los proyectos de desarrollo,

* Profesora de la Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica. Consultora en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica. Coordinadora de la Maestría en Evaluación de Programas y Proyectos Sociales, Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica.

La racionalidad es el resultado de una conjugación dinámica de los objetivos formales y de los intereses que finalmente prevalecen en la ejecución del programa o proyecto. En algunos casos esta situación se evidencia en la brecha o distancia que se presenta entre el enunciado formal del programa o proyecto y lo que se ejecuta en la realidad. Corresponde entonces al evaluador analizar ese juego de intereses y sopesar la viabilidad del proyecto.

obliga a tener en cuenta los dilemas y contradicciones que se presentan a la hora de ponerlos en marcha. Desde esta perspectiva es necesario que en la tarea de evaluar, no se ignore esta complejidad y por el contrario, se analice la trama de intereses que pueden condicionar la ejecución de un proyecto.

El control y la evaluación eficaz están condicionados en alguna medida, por la distancia entre los objetivos formales y los intereses en juego, tanto políticos, administrativos y de otra índole.

El contexto dinámico en que operan los proyectos de desarrollo conlleva a la necesidad de tener en cuenta las distintas racionalidades que afectan su ejecución. Se entiende por racionalidad la manera en que una institución u organización concibe y operacionaliza la puesta en marcha de su programa o proyecto¹. Por men-

cionar algunas: la racionalidad político-gubernamental del país sede del proyecto, la racionalidad de las instituciones cooperantes, la de la unidad ejecutora del proyecto, la proveniente de las organizaciones comunales beneficiarias y la propia de los funcionarios en su gestión de apoyo.

Si bien podría considerarse que el análisis de estas racionalidades es un ejercicio que se obvia en la fase de planificación y formulación, es una tarea que debe incorporarse también al proceso evaluativo, porque es en la operacionalización del proyecto cuando la dinámica social adquiere relevancia. En este ejercicio analítico es importante considerar las distintas perspectivas y el peso relativo que cada organización tiene en su ejecución.

Con este panorama, la tarea de evaluación cuenta con un marco referencial que le permite diseñar y adaptar un modelo metodológico adecuado al contexto y a la especificidad del proyecto.

Negociación para el consenso

Al conocer mediante el marco referencial las distintas racionalidades que afectan la ejecución del proyecto, será posible tanto en la fase de evaluación ex-ante como en la de ejecución, identificar si existe un consenso mínimo entre las distintas organizaciones que intervienen en el proyecto.

En este confluir de racionalidades, la organización ejecutora tiene el reto de poner en marcha un sistema evaluativo que asegure la consecución

de su mandato y contribuya a reducir la incertidumbre que afecta el éxito de los proyectos.

En este documento también se señalan los aspectos básicos de control en los que debe existir consenso mínimo.

Voluntad política

En muchos casos, la voluntad política es un factor determinante en el éxito de los proyectos. En este sentido se deberán procurar condiciones para que la voluntad política apoye el seguimiento y la evaluación de manera efectiva.

Evaluación apoyada por autoridad

Las funciones de evaluación encontrarán un marco de validez en el tanto estén sustentadas en niveles de autoridad que las apoyen y faciliten la aplicación de decisiones correctivas.

Validez de la información

Aún cuando los sistemas de información sean confiables y oportunos, no necesariamente esto garantiza que la información sea incorporada a la toma de decisiones relevantes, ya que en ello inciden también, los intereses en juego y la voluntad política. Se deberán establecer entonces las condiciones necesarias para que no se la ignore o subutilice.

Equipos de trabajo idóneos

En algunos casos, la estructura operativa que se pone en marcha genera una dosis alta de delegación de responsabilidades, tanto a los organismos cooperantes como a las unidades ejecutoras de proyectos (UEP).

En tal sentido, al considerar e inventariar los requerimientos legales, administrativos y operativos para crear una UEP, estos deben visualizarse no solamente en relación a las características propias del país y la región en que vayan a operar, sino también a la necesidad de que se defina el perfil profesional y operativo que deben tener esas UEP. Es en este plano operativo, en que debe especificarse el papel de esas entidades en las tareas de seguimiento y evaluación.

Si bien es recomendable que las evaluaciones sean realizadas por equipos externos, el personal de las UEP deberá contar con la capacitación necesaria para efectuar el seguimiento del proyecto y su evaluación periódica.

Sugerencias para el establecimiento de lineamientos metodológicos en evaluación

Sistemas de control

En condiciones de incertidumbre el establecimiento de algunos componentes de control contribuye a

facilitar las tareas de seguimiento y evaluación.

Objeto de control

Las distintas organizaciones que participan en los proyectos deben definir claramente cuál es el objeto de control sobre el que deben centrarse las funciones de seguimiento y evaluación.

Este objeto de control podrá descomponerse en distintas variables, por ejemplo:

- productividad agrícola
- participación comunal
- comportamiento financiero

Estas variables deberán traducirse en indicadores tanto cuantitativos, como cualitativos que faciliten la comparación y permitan medir el grado de avance.

Es conveniente establecer un número manejable de variables priorizando las más importantes. En este paso debe privar un criterio realista.

Información

Uno de los aspectos a tomar en consideración, es que además de que la información sea clara y oportuna, debe ser adaptada a las necesidades de los usuarios. En el caso de los proyectos, los sistemas de información deben ser diseñados de tal manera, que se incorporen los intereses de los

usuarios y la información se distribuya en forma discriminada para evitar la subutilización y los sistemas paralelos de información. Al distribuirse discriminadamente la información, se brinda a quien la necesita en el lenguaje adecuado a su comprensión.

Hipótesis

El equipo de trabajo deberá destacar y analizar aquellos factores que se considere van a afectar negativa o positivamente la ejecución. Este ejercicio favorece que se anticipen aspectos que requieren vigilancia para el éxito del proyecto.

Asignación de responsabilidades para la toma de decisiones correctivas

Debe definirse claramente quién será responsable de aplicar cuál decisión correctiva en relación a los diferentes campos. En este punto el proceso de evaluación deberá estar acompañado de la autoridad necesaria para que las correcciones se realicen oportunamente.

La información deberá ser sometida a un proceso continuo de actualización. La elaboración de una base de datos que incorpore información sobre el control y sobre aspectos claves del contexto en que se

desenvuelve el proyecto, facilita la tarea de evaluación.

Lógicamente, este componente metodológico requiere el recurso computacional, pero alternativamente pueden diseñarse Tablas de Control que incorporen sus principales componentes y puedan emplearse manualmente.

En los anexos se incluyen algunas tablas a manera de ilustración.

La búsqueda de un enfoque integral evaluativo

El enfoque metodológico CIPP (Contexto, Insumo, Proceso, Producto) de Stufflebeam y Shinkfield² tiene la ventaja de ser un enfoque integral que puede ser adaptado a la evaluación de los proyectos de desarrollo.

La evaluación del contexto contribuye a identificar la población meta y las necesidades políticas, económicas, sociales y de otro tipo que deben ser atendidas, facilitando el planeamiento del proyecto.

La evaluación de los insumos facilita la toma de decisiones al determinar los recursos disponibles y los costos en los que se puede incurrir.

La evaluación de proceso analiza la ejecución del proyecto, los obstáculos que se presentan y los procedimientos que deben mejorarse.

La evaluación del producto permite identificar los resultados del proyecto en términos de los beneficios alcanzados por o para la población objetivo.

Al comparar la aplicación de las distintas matrices evaluativas, se

2. Stufflebeam, D.L. "The CIPP model for Program Evaluation" en Evaluation Models. Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation. Kluwer-Nijhoff. Boston, 1983.

derivan lecciones que enriquecen la práctica evaluativa y permiten aplicar esta experiencia a otros proyectos.

A partir de este enfoque se pueden derivar diseños metodológicos que pueden ser aplicados a los proyectos y servir de base para el enfoque integral que se busca desarrollar. En la Tabla No.3 de los anexos se caracteriza este enfoque.

Algunas ideas en relación a la efectividad y el impacto

En base al enfoque anterior pueden elaborarse diseños de evaluación que contribuyan a identificar la eficiencia, la efectividad y el impacto de los proyectos.

En los cuadros 1 y 2 se destacan algunos aspectos que pueden ser incorporados en el examen de esas variables.

Se entiende por eficiencia, la administración óptima de un proyecto en situación de escasez y el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en los términos acordados. En el caso de los proyectos de desarrollo, estos términos deberán ser producto del consenso mínimo establecido entre las instituciones cooperantes, las unidades ejecutoras del proyecto y las organizaciones campesinas.

La efectividad puede ser examinada en dos niveles, en primer lugar destacando la correspondencia entre las prioridades del organismo cooperante y los proyectos financiados, y en segundo lugar, analizando la co-

respondencia entre esos proyectos y las prioridades del país sede. El impacto puede examinarse en términos de los beneficios de distinta índole generados para la población meta.

Conclusiones

En los proyectos de desarrollo los sistemas de control y evaluación constituyen un factor clave. Sin embargo, no necesariamente se sopesan siempre las distintas racionalidades e intereses que intervienen en la ejecución del proyecto. El obviar estos aspectos complejos, puede conducir al fracaso, del proyecto, a su estancamiento o inercia.

La incorporación de estos aspectos al diseño de los sistemas de evaluación con el apoyo de los niveles gerenciales contribuirá al éxito del proyecto.

Bibliografía

- Crowther W., Picado X. "El control en el Sector Público". *Revista Centroamericana de Administración Pública* No.6 ICAP. 1984.
- Ozslak O., O'Donnell, J. "Estado y Políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación". *Documento CEDES-CLACSO*. No.4 Buenos Aires, 1976.
- Picado Xinia. "La evaluación de programas sociales". San José, Costa Rica. EUNED, 1991.

Picado, Xinia. "Local Politics, Program Implementation, and Program Evaluation". R.F. Conner and M. Hendricks (Eds) and Program International Innovations in Evaluation Methodology. *New Directions for Program Evaluation No.42*, San Francisco: Jossey Bass, 1989.

Stufflebeam, D.L. "The CIPP model for program Evaluation". En Evaluation Models. *Viewpoints on Edu-*

cational and Human Services Evaluation. Kluwer-Nijhoff Boston, 1983.

Weiss, C.H. "Evaluation Research: Methods of assessing program effectiveness". *Prentice-Hall*. N.J. 1972.

Worthen B. y Sanders J. "Educational Evaluation". *Longman*. New York, 1988

◇

Anexo No.1

Interrogantes para la evaluación de proyectos, variable: efectividad

Interrogante general: ¿los proyectos responden a las necesidades de los beneficiarios y a las demandas del país?

1. Pertinencia en relación al programa regional o plan de desarrollo del país beneficiario.
2. ¿Es un proyecto aislado o se complementa con otros programas de acción integral en el país?
3. ¿A qué objetivo nacional contribuye el proyecto?
4. ¿Hubo participación del gobierno/grupos beneficiarios en cuanto a sus necesidades y prioridades para la definición de cada etapa del proceso de planificación y ejecución del proyecto?
5. ¿Se efectuó un análisis cuidadoso de las necesidades a las que debe responder el proyecto?
6. Las finalidades buscadas concuerdan con las finalidades alcanzadas? (fin inicial vs. producto resultante).
7. En términos de la efectividad, ¿cuál es la ventaja/desventaja de contratar ONG o consultores independientes para el logro de los objetivos del proyecto?

Fuente: elaboración propia.

Anexo No.2

Interrogantes para la evaluación de proyectos. Variable: impacto

1. ¿Qué beneficios económicos se generaron para la población objetivo/beneficios?
2. ¿Cuáles fueron los efectos positivos y negativos, previstos y no previstos?
3. ¿Cuáles fueron las consecuencias, mensurables o no mensurables, a nivel sociopolítico y cultural?
4. ¿Existen medios de atenuar o anular los resultados desfavorables en futuros proyectos semejantes?
5. ¿Cuáles lecciones se pueden deducir del enfoque adoptado en este proyecto (para otros proyectos del mismo tipo)?
6. ¿Conocen los beneficiarios de los proyectos el origen del financiamiento. Se captó la filosofía de la organización cooperante, sus principios?
7. ¿Qué beneficios del proyecto fueron sostenidos después de que concluyó el préstamo?
8. ¿Qué políticas del país receptor han apoyado o apoyarán los efectos positivos del proyecto?
9. ¿Se desarrollaron las capacidades locales (organizacionales, institucionales y financieras) durante el proyecto?

Fuente: Elaboración propia.

Anexo No.3

Tabla No.1: Componentes evaluativos

1. Nombre del Proyecto: _____

2. Localización: _____

3. Componente: racionalidades intervinientes

3.1 Criterios específicos	SI	NO	Observaciones
---------------------------	----	----	---------------

¿Se identificó a las organizaciones participantes?

¿Se identificaron sus prioridades?

Los objetivos de evaluación ¿son consistentes con estas necesidades?

3.2. Componente: Información

Criterios específicos:

¿La información responde a necesidades de los usuarios?

¿Es confiable?

¿Es válida?

¿Se transmite oportunamente?

¿Existen sistemas de información paralelos? (identificar causas).

3.3. Componente: recursos

Criterios específicos:

Los recursos humanos, materiales y financieros ¿son adecuados para el proyecto?

Fuente: Elaboración propia en base a Worthen B. y Sanders J. Educational Evaluation. Longman. New York. 1988.

Anexo No. 4

Tabla No. 2: Características a considerar en el diseño evaluativo

	Observaciones
1. Claridad conceptual (focalice la evaluación, su propósito y metas)	_____ _____
2. Características del objeto de evaluación (¿se especifica claramente el objeto de evaluación?, ¿se descompone en variables?, ¿en indicadores?)	_____ _____ _____
3. Racionalidades que afectan la ejecución del proyecto. ¿se identifican las distintas organizaciones y sus racionalidades?, ¿se crearon condiciones para la participación de las distintas organizaciones en el proyecto?, ¿para la obtención del consenso?	_____ _____ _____ _____
4. Voluntad política: ¿el proyecto cuenta con suficiente apoyo político? ¿qué contingencias se presentan?, ¿qué elementos favorecerían la negociación?, ¿viabilidad política?	_____ _____ _____ _____
5. Requerimientos de información y recursos: ¿se precisan en el grado adecuado?, ¿hay capacidad financiera?, ¿se prevén contingencias?	_____ _____ _____
6. El diseño y los procedimientos tienen las características necesarias de validez, confiabilidad, objetividad?	_____ _____
7. Los costos de evaluación se especifican en todas sus etapas?	_____ _____
8. Componentes evaluativos: ¿se desagregan los componentes de evaluación en criterios de precisión que faciliten la evaluación?	_____ _____ _____
9. Sistemas de información: ¿se ajustan a las necesidades de los usuarios u organizaciones participantes?, ¿son comprensibles, claros, oportunos?	_____ _____ _____

Fuente: elaboración propia.

Tabla No. 3 Un enfoque evaluativo integral

Componentes	Aportes para la toma de decisiones
<p>Contexto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Situación económica, social y del país y región. - Definición de la población objetivo. - Análisis de las distintas racionalidades que intervendrán en el proyecto: <ul style="list-style-type: none"> Puntos esenciales para el consenso mínimo Niveles político gubernamentales, Instituciones cooperantes. Organizaciones campesinas o grupos meta. U.E.P. 	<p>Proporciona una base realista para la planificación del proyecto y los resultados a obtener.</p>
<p>Insumos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recursos disponibles por parte de: <ul style="list-style-type: none"> Instituciones cooperantes: (Cooperación esperada) organizaciones campesinas (qué condiciones se les han facilitado para ser interlocutores válidos?) Recursos aportados por las organizaciones. U.E.P. - Se cuenta con el equipo humano idóneo? <ul style="list-style-type: none"> - Recursos materiales y financieros adecuados? 	<p>Provee una base para sopesar el proceso de ejecución del proyecto.</p>
<p>Procesos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistemas de control e información en la ejecución del proyecto. - Obstáculos políticos, técnicos, financieros y de otra índole que pueden afectar el cumplimiento de las metas. - Grado de participación de la población beneficiaria. - Soluciones identificadas. 	<p>Facilita el afinamiento del sistema de control y evaluación y los procedimientos claves en la implementación.</p>
<p>Producto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resultados obtenidos. - Grado de satisfacción expresada por los beneficiarios, por el gobierno, las instituciones cooperantes y la U.E.P. - Lecciones aprendidas. 	<p>Brinda información sobre el impacto del proyecto. Sobre los efectos positivos y negativos, esperados o no. Se derivan lecciones para aplicar en otros proyectos.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a Stufflebeam, op. cit.