

## Capítulo 4

---

### **Sobre la evaluación e impacto de la intervención social contemporánea**

La evaluación de los procesos de intervención alude tanto a la construcción de instrumentos de ejecución, medición y verificación de proyectos, como a las orientaciones teóricas o epistemológicas y el análisis del contexto social que demanda la intervención. Así mismo, implica el uso de resultados que suponen reflexiones sobre los procesos de comunicación y difusión de los hallazgos de la evaluación y finalmente a algunos elementos sobre el rol del interventor. Los enfoques evaluativos han estado fuertemente determinados por lógicas de medición positiva, ligadas a la aplicación rigurosa de métodos validados por la ciencia social, no necesariamente afines o congruentes con las dinámicas de una intervención participativa de un orden privilegiadamente cualitativo. Estos métodos son exigidos y hasta diseñados en los términos de referencia de los proyectos de intervención, por los agentes financiadores, quienes requieren permanentemente la medición objetiva del rendimiento de sus inversiones económicas. Esto plantea un reto a las evaluaciones de la intervención: dar cuenta de dichas inversiones pero superarlas en su dimensión objetiva para encontrar aquellos cambios sutiles, tanto de orden individual como colectivo, que pueden estar señalando transformaciones vitales para la superación de problemas sociales. Desde esta perspectiva, si bien los métodos de las ciencias sociales son útiles, deben ampliarse e incluir herramientas provenientes de distintas disciplinas que puedan enriquecer la manera como se posa la mirada sobre las intervenciones y el cálculo de rendimientos que las cifras e indicadores ortodoxos no suelen mostrar.

En la actualidad, un elemento transversal a los procesos evaluativos es la rendición de cuentas. Bien sea que las intervenciones sean financiadas por agentes oficiales o privados entran en consideración, en este proceso, al menos

cuatro elementos evaluativos: la eficacia, la efectividad, la sostenibilidad y el desempeño institucional. Todos ellos relacionan estrechamente dos momentos de la intervención: la planificación y la evaluación. La planificación, en esencia, consiste en establecer qué se hará y los recursos que se emplearán para ello. La evaluación no es otra cosa que la estricta supervisión de las acciones adelantadas y del valor social que generan. En cualquier caso, la evaluación se refiere a las acciones planeadas y a las realizadas; esto es lo que permite comparar los planes con las acciones que los materializaron y sus consecuencias.

Toda evaluación de la planificación requiere identificar la disponibilidad de recursos, definir la finalidad de los recursos en función de una apuesta política y diseñar mecanismos de acción y evaluación que garanticen la relación adecuada entre lo proyectado y lo ejecutado. Esto involucra al menos dos dimensiones: la social y la institucional, lo cual significa que al evaluar hay que hacerlo hacia fuera (ver el rédito social que produce la intervención) y hacia adentro (ver la manera en que se ejecutan los recursos y cómo se planifican).

El terreno de la evaluación, en tanto escenario flexible, involucra múltiples variables y dimensiones y requiere ser tratado con cautela para determinar no solo las variables que se trabajan dentro de cada intervención sino la situación en que cada variable se encontraba antes de la intervención y la variación de la misma por causas inherentes o externas al proceso interventor. De igual manera, implica posar la mirada sobre las consecuencias sociales del proyecto evaluado. Esto necesariamente requiere reflexionar sobre por lo menos los siguientes cinco tópicos:

1. La efectividad y sostenibilidad de la intervención.
2. La eficacia y eficiencia en el desempeño institucional.
3. La importancia de los indicadores.
4. La tensión entre las relaciones de poder y la transparencia.
5. El equilibrio entre productos, resultados y beneficiarios.

Con respecto a la efectividad y sostenibilidad es necesario anotar que las intervención social contemporánea están orientadas a producir valor público, es decir, rendimientos sociales, económicos y políticos que contribuyen a satis-

facier necesidades humanas en sociedades determinadas. Por tanto, se requiere planificar, controlar y rendir cuentas en función del valor público. En este sentido, se aspira a que los recursos invertidos arrojen consecuencias positivas, es decir, que transformen una situación inicial negativa que está registrada. Las transformaciones son resultado de acciones concretas, coherentes y sostenidas que generan cadenas de valor ligadas a las maneras en que se asignan los recursos y las consecuencias que ellos originan. La cadena de valor termina con la asignación de recursos que está determinada por la planificación, ésta a su vez es el reflejo de una necesidad políticamente establecida como prioritaria.

Por otro lado, se evalúa como efectividad el logro de efectos como consecuencia final de la asignación de los recursos y como sostenibilidad el mantenimiento de los mismos una vez finalizada dicha asignación. Las consecuencias de las acciones provenientes de las asignaciones de recursos pueden ser permanentes o transitorias, así, la relación entre efectividad y sostenibilidad no es necesariamente constante. Pueden producirse efectos eficaces pero no sostenibles, efectos moderados pero sostenibles o fracasos en la asignación de recursos. En cualquier caso, esto pone en evidencia tanto la dificultad para medir los efectos como para programarlos y para relacionarlos entre sí como factores de éxito o fracaso de la intervención sociopolítica. Hay una tensión intrínseca a la medición de una efectividad sostenible, producto de las distintas dimensiones que están involucradas en la intervención y la variabilidad de las mismas.

La eficacia y eficiencia en el desempeño institucional, segundo tópico señalado, implican el cumplimiento de los planes o términos de referencia de los contratos para inversión social. Indica la necesidad de mirar la eficacia, eficiencia y viabilidad en el plano operativo, de determinadas acciones institucionales, la correspondiente planificación de la intervención que se haya realizado y el análisis sobre el compromiso con los niveles políticos, ideológicos y éticos involucrados. En este caso, la eficiencia alude a la medida en que se aprovechan los recursos, es decir, cuál es la relación entre el valor logrado y los recursos empleados. La eficiencia es un criterio de evaluación que se refiere a los procesos (dónde y cómo se usan los recursos), mientras que la eficacia se refiere a los resultados de los mismos.

Además, debe considerarse la viabilidad que se define en términos de qué tanto es posible orientar los procesos hacia mayores niveles de eficiencia y eficacia sin entrar en contradicción con las políticas e intereses ideológicos. Las gestiones con mayor éxito son aquellas que logran, simultáneamente, altos niveles de eficacia y eficiencia pero en la práctica, existe una gama de posibilidades que oscilan entre la máxima eficiencia y eficacia y la total carencia de ellas.

Las tensiones entre las relaciones de poder y la transparencia, permite encontrar sistemas de evaluación que estén insertos de manera permanente y sistemática en el orden institucional y que contribuyen a hacerlo más transparente. La transparencia implica la presencia de dos aspectos: la amplitud de la información de la que se dispone para evaluar y la validez de la misma. Estos dos elementos a su vez dependen de las relaciones de poder entre los actores involucrados en el proceso de intervención.

Cada grupo de actores es heterogéneo y representa distintos intereses. Los actores son afectados de una u otra manera por la transparencia resultante de esas informaciones legitimadas y disponibles. La finalidad última de las rendiciones de cuentas y evaluaciones sobre lo logrado con el uso de los recursos públicos es que la ciudadanía disponga de información regular y confiable sobre el comportamiento de las principales variables de la gestión pública. Se busca que en el plano político y estratégico tengan acceso a información sobre los efectos del accionar público sobre la sociedad y, que en el plano operativo, tengan claro el funcionamiento del aparato del Estado y su gestión.

De acuerdo con algunos autores, existen cuatro condiciones que favorecen la gestión transparente: la presencia de sistemas de información que satisfagan las necesidades de los actores involucrados en la intervención, la existencia de procesos que posibiliten la permanente rendición de cuentas con soportes normativos, la responsabilización de conductas y en general unos marcos contractuales con base jurídica, la presencia de un plan de acción organizativo y presupuestal ligado a metas concretas, autoridades encargadas de la ejecución y uso de indicadores legítimos construidos como valores significativos para los actores interesados.

De ahí la importancia de atender los indicadores que se refieren a la relación entre algún fenómeno que resulta observable directamente y otro que no. La calidad de dicha relación es lo que determina su confiabilidad y validez. Se entiende por confiabilidad la medida en que el indicador puede ser interpretado de la misma manera en diferentes oportunidades y por validez la probabilidad de que la coherencia entre el fenómeno observable y el que interesa medir sea alta. Como calidad del indicador entendemos la presencia simultánea de ambas características. En general se trabaja con tres tipos de indicadores: de productos, de resultados y de efectos. Estas definiciones son relativas a los ámbitos de evaluación a los que se apliquen los indicadores. Los indicadores de producto son aquellos referidos a aspectos específicos y concretos a los que se ha asignado recursos y actúan como indicadores de gestión. Los indicadores de resultado están ligados a los logros obtenidos con la inversión del recurso y los indicadores de efectos se refieren a transformaciones de la situación social.

Acercas del punto sobre el equilibrio entre productos, resultados y beneficiarios es necesario preguntarse: ¿qué deja un proyecto a una comunidad? La evaluación de las consecuencias de las intervenciones no siempre son objetivas y su evaluación depende de qué tanto se han planeado los productos, entendidos como los resultados concretos que las instituciones entregan a los usuarios y que son el resultado de la inversión de un determinado recurso. Con frecuencia se confunden los productos con los resultados, por eso es importante señalar que los resultados son las consecuencias que se esperan al desarrollar o lograr los productos. Los productos son la vía para el logro de los resultados y por lo tanto, se concretan en procesos y acciones específicas. Todo proceso de intervención pretende generar productos que benefician a terceros llamados destinatarios. Hay distintos tipos de ellos: los más inmediatos son los intervenidos, es decir, quienes reciben las acciones de la intervención de manera directa. Otro tipo de destinatarios son los beneficiarios que son quienes satisfacen necesidades a través de los intervenidos. Estas distinciones permiten reconocer que las intervenciones generan cadenas de satisfacción que son determinantes al momento de evaluar, pues indican dos niveles distintos de impacto según se reciban beneficios directos o indirectos.

Los efectos son, en realidad, resultados más lejanos o indirectos y, por lo tanto, más inciertos en cuanto a su logro. Sin embargo, son lo que más importa en toda organización, porque se refieren a su razón de ser. Los efectos son aquellos estados a los que frecuentemente se alude como “finalidades”, “objetivos” y otras denominaciones, más o menos imprecisas, pero que deben indicar cuándo se va en sentido contrario y cuándo no. Las políticas, tanto en las organizaciones públicas como en las privadas, se refieren esencialmente a los efectos (Hintze, 2003).

En este sentido, conviene revisar una de las apuestas transversales a diversos procesos de intervención: el fortalecimiento de vínculos. Ésta permite reconocer y operar sobre problemas comunes de la intervención social contemporánea, en tanto favorece la identificación de líderes, la puesta en circulación de información importante para la movilización, la consolidación de niveles de organización y el robustecimiento de subjetividades e intersubjetividades en medio del reconocimiento de limitaciones y potencialidades colectivas e individuales.

Sin embargo, a estos procesos de fortalecimiento de vínculos es posible cuestionar su gestión al margen de la realidad cultural, educativa, social, económica y política. La exclusión, es abordada privilegiadamente como un asunto individualista y comunitario, sin conexión con las realidades estructurales que la explican, lo que permite que no se vislumbre como un problema social sino como una forma de “describir las dificultades para establecer solidaridades, sea de los individuos o sea de los grupos sociales” (Rosanvallon, 1995). En este sentido, sería importante:

[...] analizar con claridad la naturaleza de las trayectorias que conducen a las situaciones de exclusión en tanto éstas son cada vez las resultantes de un proceso particular. De donde surge, por lo demás, la nueva importancia de las nociones de precariedad y vulnerabilidad (*Ibid.*).

Esto incide en la promoción de la solidaridad y participación sectorial que la intervención social contemporánea pretende gestionar con el objeto de integrar a través de un ejercicio de formación en competencias comu-

nitarias e individuales, a sujetos en las dinámicas de ciudadanía plena. Así, la intervención social contemporánea suele abordar los problemas desde un enfoque prioritariamente individual y comunitario, sin referencias de tipo causal. De acuerdo con esto, no sería la pertenencia a una categoría o sector social la que originaría la situación problemática, sino que habría un conjunto disperso y heterogéneo de individuos con el factor común de no poder resolver sus problemas. Consecuentemente con lo anterior, la intervención social contemporánea no reconoce en el sistema social las imperfecciones por lo que centra su labor al ámbito de lo comunitario y lo comportamental.

Los logros de estas Intervenciones se explican en tanto su acción parcial y restringida: al ignorar demandas económicas y sociales que superan el ámbito de lo comunitario, estas iniciativas consiguen mantener un equilibrio que contiene las contradicciones sociales sin visibilizarlas y por lo tanto, limita las posibilidades de cambio. Si se reconoce que la apuesta es hacia la integración, el fortalecimiento de vínculos, la autogestión y mayores posibilidades de movilidad social, es posible entender que el fortalecimiento de vínculos entre pares reduce el grado de movilidad. Los vínculos comunitarios se inscriben en ese marco de influencia y participación ciudadana.

En conclusión, esta fisura hace evidente que, si bien es incuestionable la importancia de producir una ciudadanía activa y recíproca, lo cierto es que la intervención social contemporánea toma distancia de condiciones estructurales, generando no sólo mayores dependencias sino de naturalización de las desigualdades sociales y ciudadanas.

Así, la intervención social contemporánea se presenta como una contracara del mercado: mientras éste propende cada vez más por mayor desterritorialización, es decir, por un intercambio y movilidad más allá del territorio físico y cultural, la intervención aplica localización y sectorización: a los intervenidos se los invita a trabajar en lo local y en el territorio próximo.

La focalización no se produce, sin embargo, sólo por un enfoque sectorial o territorial de la intervención sino, también, por la atención fragmentada a través de proyectos de corto plazo sobre necesidades de grupos objetivos.

Al respecto, la focalización responde a las características del mundo contemporáneo que implican un debilitamiento de las políticas universalizantes.

La política de la focalización se visibiliza por un lado, como una idea de democratización de la intervención social contemporánea, en tanto parece reconocer la heterogeneidad de proyectos e identidades particulares, y por otro, como un ejercicio de resistencia a políticas universalizantes que difuminan las características y necesidades particulares de los grupos sociales. Esta situación se hace manifiesta en el hecho de que si bien la intervención expresa los errores de las políticas universalizantes también hace visible la ausencia de políticas integradoras. Se constituye en una intervención “sin horizonte normativo, sin fundamentos solidarios, invadida de ritualización, sin imaginación radical” (Boltanski y Chiapello, 2002) que, a su vez, si a esto se suma el hecho de que la intervención social contemporánea se efectúa bajo la lógica de proyectos de corto plazo, es posible comprender que la integración se diluye no sólo como política sino como posibilidad técnica, pues la eficacia de la gestión se comprueba a través del uso de procesos técnicos evaluativos ligados a indicadores de resultados e impactos, que limitan la posibilidad de generar procesos sostenibles a largo plazo y convierten los proyectos en respuestas coyunturales determinadas por mediciones estadísticas.

Esta situación afecta los procesos de formación de ciudadanías plenas, la cual implica la capacidad ciudadana de cumplir con deberes sociales de autosostenimiento y acceder a derechos, de manera que las políticas focalizantes, al afianzar la fragmentación social, fundan o refuerzan sectores de ciudadanos anómalos dada su dificultad para producir situaciones de autosostenimiento. Emerge entonces una paradoja: teóricamente ser ciudadano garantiza el derecho a la asistencia e intervención social; sin embargo, la intervención social contemporánea atiende prevalentemente a los que no gozan de ciudadanía plena.