

Algunos interrogantes éticos para repensar la evaluación de los programas y proyectos sociales

María Gabriela Molina

En el presente trabajo se intenta tematizar –desde la reflexión ética– elementos que se consideran centrales en las evaluaciones de programas y proyectos sociales, estableciendo algunas de las relaciones conceptuales e interrogantes posibles en torno a análisis pertinentes en ese sentido¹.

Se ha elegido la instancia evaluación por considerarla central desde los momentos de análisis de la situación y diseño de los proyectos, pues teniendo en cuenta cuáles serán los interrogantes que constituirán los indicadores de evaluación –tanto medición de logros como procesos y productos–, éstos permitirán reorientar también las indagaciones y decisiones que hacen al diagnóstico, al mismo diseño y a los componentes de la gestión. Y la ética como perspectiva nos posibilitará y promoverá interrogantes no sólo en relación con los meros medios de operativización de la misma, sino también con la constitución de los mismos fines, principios y criterios.

La intencionalidad del mismo no es más que colaborar con la reflexión de la propia práctica acerca de la evaluación de los programas y proyectos sociales en aquellas dimensiones que permiten interrogantes éticos relevantes que pretenden ir más allá de la mera interrogación por la eficiencia y la transparencia en la gestión de recursos. Asumir un rol de actor implica también ser consciente de lo que se quiere producir y lo que se produce o reproduce socialmente, apropiarse de un discurso y una acción coherente con los objetivos y metas que se propongan estratégicamente en aquellas construcciones sociales que tienen que ver con valores, modalidades y fines.

Este trabajo no pretende ser innovador ni agotar el tratamiento de ninguno de los temas que aborda, sino sencilla y humildemente ordenar de modo tal las propias reflexiones, a fin de que sirva como “disparador” de nuevos interrogantes, análisis y discusiones más profundos.

1. Este trabajo –aunque con modificaciones– es parte de un artículo que se publicará en: “Argentina entre lo local y lo global..” (Daniel García Delgado, comp.), en edición.

Introducción

Teniendo en cuenta, como punto de partida y a grandes rasgos, la definición que Mario Robirosa² adopta respecto de las actividades de evaluación en el contexto de la gestión de programas y proyectos de acción social, en la que se incluyen: evaluaciones de naturaleza hipotética que se realizan ex-ante para decidir sobre la orientación de las acciones (decisiones de política) o sobre las estrategias a implementar y las correspondientes asignaciones de recursos (diseño de programas y proyectos), evaluaciones que intervienen a lo largo de los procesos de implementación o a su terminación, orientadas al monitoreo y control de ejecución de las acciones (*process evaluation*), y evaluaciones tendientes a verificar el logro de los objetivos o las desviaciones de los resultados obtenidos respecto de los esperados (*impact evaluation*); consideramos también a la evaluación como actitud y conducta que realizan permanentemente los sujetos –insertos en instituciones sociales–, respecto de sus necesidades, de las acciones (propias y de otros), las ideas, los valores, las actitudes, las respuestas, las responsabilidades, la justicia, el bien, etc. Se considera a las instituciones sociales como “organizadoras” de ciertas soluciones a problemas humanos, dominando, de alguna manera, determinados aspectos de la acción social, disponiendo de mecanismos diversos de decisión, ejecución y control; que liberan al individuo, mediante patrones de soluciones más o menos evidentes, de la resolución de ciertos problemas de la vida de los hombres y la organización de las sociedades, tendiendo a garantizar y conservar al mismo tiempo cierto ordenamiento social³. Pero las instituciones se constituyen a partir de procesos sociales, en los que además de la “permanencia del orden” es posible pensar y plantear la crítica y el cambio; situaciones estas que tendrán que ver fundamentalmente con las *evaluaciones* que permanentemente se hacen, y las *decisiones* que, consecuentemente, se tomen. La dinámica instituido-instituyente viene a dar cuenta de un fenómeno no acabado y en constante tensión entre reposo y movimiento, aceptación e interrogación.

En su interior, en relación con los procesos que a través de ellas se desarrollan, podemos identificar: necesidades y demandas, sujetos-actores, evaluaciones y decisiones. Y es en ese marco de las instituciones que los sujetos aprenden y realizan evaluaciones tanto respecto de necesidades, como de recursos, de expectativas, de comportamientos, de normas, de acciones; las que, vía el *lenguaje*⁴, adquieren y constituyen contenido y forma. Otra vía de aprendizaje y realización de las evaluaciones, al interior de las instituciones (en el en-

2. Robirosa, M.: *Métodos y técnicas de evaluación de proyectos de acción social: su uso en América Latina y el Caribe*. En UNESCO: *Evaluación en América Latina y el Caribe: experiencias concretas*, París, 1986.

3. Luckmann, Thomas: *Teoría de la acción social*. Ed. Paidós, España, 1996. Pág. 119.

4. Lenguaje entendido como conjunto de hábitos lingüísticos, que permiten al sujeto comprender –y evaluar– el mundo y a los otros, a la vez que hacerse comprender; como construcción intersubjetiva.

tramado de necesidades / actores / decisiones) es la *acción* misma (entendida como producción, reproducción y comunicación; implica decisión, ya sea, de seguir ciertas reglas u oponerse o crear nuevas), que posibilita, limita y produce, implicando decisiones y evaluaciones constantes. La acción se concreta en una relación de significados entre el flujo de experiencia —como vivencia consciente e inconsciente— y el proyecto —como deseo y prospectiva. Refiriéndonos a la ineludible dimensión social de esas mismas experiencias y proyectos (en la que se construyen los significados) es importante destacar los procesos tipificados de conducta, que son captados y valorados, incluso moralmente, a partir de las categorías lingüísticas que se constituyen en vehículo de la constitución de la experiencia subjetiva y social. Es a partir de esa dinámica que se atribuyen y distribuyen ciertas responsabilidades sociales respecto a la acción y a la decisión. Se desarrollan así, procesos de rutinización e institucionalización de roles, *status* y responsabilidades, en torno a la acción propia del sujeto, de los otros y de la acción común.

Los procesos de institucionalización en sí mismos constituyen una acción social, y por tal le pertenecen los presupuestos de la atención recíproca y la sincronización de las corrientes de conciencia de los agentes; la reciprocidad de las perspectivas y la concordancia de los sistemas de relevancia (que permiten que los agentes puedan interpretar adecuadamente la acción y la concatenación de acciones de cada uno y de los otros respectivos); las experiencias se dan en “un mundo común” que representa el fundamento para el engranaje de los diferentes momentos (propio y de los otros) en la acción social rutinizada e institucionalizada.

Es a partir de ciertos procesos que se construyen los sentidos tanto de la acción y del lenguaje, como de las valoraciones subjetivas y construcciones sociales (instituciones, modos organizacionales, etc.). Desde esta perspectiva, es posible comprender dichos procesos partiendo de lo que se ha denominado: la *macrodinámica social*⁵, que señala que a partir de los procesos de *asociación humana*, los individuos, sus vivencias y sus capacidades productivas se unen en torno a ciertos espacios, para la *satisfacción de las necesidades*, por agregación, alrededor de conjuntos de *recursos* materiales, tecnológicos, organizativos y políticos (*bienes*) con los que tejen complejas redes de organización social, intercambiando, produciendo, usando y otorgando sentidos y significados⁶ específicos a: *los bienes* a partir de los cuales se organizan, *los procesos* mismos de organización, y la misma *red compleja de significaciones* que sostiene, a nivel de totalidad social, los procesos de diferenciación e integración. *Diferenciación*, entre

5. Giddens, A., Turner, J. y otros : *La teoría social hoy*. Ed. Alianza, Madrid, 1990.

6. Estos significados se “otorgan” y/o conforman, a partir de los procesos que, en la misma línea, son planteados como a nivel de la *microdinámica social: de motivación* (lo que impulsa, motiva, a la relación entre personas, tanto en el nivel de la autoafirmación, como de los beneficios, de la negociación e intercambio, como de la facticidad y de la seguridad ontológica). Estos procesos serían, en cierto modo, constitutivos de los de *interacción*, a partir de los cuales se construye el mundo intersubjetivo, permitiendo —vía el lenguaje y los actos de habla— tanto la aplicación como la disposición de repertorios por la dinámica señalización-interpretación. Y es en los procesos de *estructuración* que, por producción y reproducción de las estructuras de interacción, se constituyen las rutinizaciones, normativizaciones, tipificaciones, regionalizaciones, categorizaciones, institucionalizaciones, como creaciones temporales-espaciales de parámetros estructurales para la escenificación, validación, explicación, adopción de roles, configuración de expectativas y de normatividades.

individuos, grupos, comunidades específicas, en las que se dan tipificaciones y significatividades particulares, identitarias, propias de la posición y situación socio-cultural; donde se desarrollan las nociones de *igualdad, desigualdad, diferencia, identidad*. Esos procesos de diferenciación se dan a partir de las *ideas compartidas respecto de bienes y recursos, su producción y distribución; del poder, estratificación y pertenencia social; tanto de adaptación y reproducción, como de producción y crítica social*. Mientras que la *integración*, entendida como coordinación, unificación, “superación” (no necesaria ni estrictamente “éxito”) de los conflictos ocasionados por los procesos de diferenciación, y desde de la misma agregación, es posible pensarla desde tres dimensiones interdependientes⁷: grado de *coordinación entre unidades sociales*, grado de *unificación simbólica* entre unidades sociales, y grado de *oposición y conflicto* entre unidades sociales.

Estos procesos de integración están claramente vinculados a la problemática del poder —entendida como capacidad de decisión y acción—, no sólo del poder como mera fuerza coercitiva, sino del poder diseminado en toda la retícula social, sostenido y distribuido, por una parte, por las instituciones o prácticas sociales institucionalizadas, por otra, por los mecanismos y *procedimientos para la toma de decisiones y para la resolución de conflictos* o controversias (procesos políticos y sanciones), y por último, por el mismo orden simbólico, *adjudicando y produciendo valoraciones*, jerarquías de bienes, de roles, modalidades de la acción.

Así, es posible identificar tres “núcleos” posibles desde los cuales analizar estas relaciones de la dinámica social e institucional y de las evaluaciones que se desarrollan en los procesos señalados:

1. Los bienes y recursos;
2. Los procedimientos y mecanismos de distribución de poder;
3. Los sentidos y significados socialmente construidos (donde es posible la reproducción, la crítica y el cambio social).

Alrededor de esos tres núcleos justamente gira y ha girado una infinidad de problemas éticos y políticos en la configuración de las sociedades y de los propios sujetos.

Una de las formas institucionalizadas de resolver conflictos sociales y tendiente a construir o producir integración social son las políticas sociales, los programas y proyectos correspondientes a diversas instancias formalizadas de acción social. Entendidas desde el esquema planteado, a partir de la agregación de los hombres (con motivaciones de intercambio, autoafirmación, seguridad ontológica y/o

7. Turner, o.c.

facticidad, desde las que interactúan y estructuran comportamientos) en torno a recursos, bienes, tecnologías y poder, en ámbitos temporo-espaciales específicos, se constituyen en instrumentos de regulación, distribución y construcción social y de subjetividad⁸.

Desde esta perspectiva, las políticas, programas y proyectos no se definen a partir de una entidad metafísica con poder de decisión por sobre la sociedad, sino a partir de las interacciones entre diversos actores, ubicados de manera particular (en conflicto y desigualmente posicionados) e interrelacionados al interior de la estructura social⁹. Por ello, no pueden escapar al análisis de los programas sociales los aspectos constituidos por esa característica de construcción intersubjetiva de las demandas, prácticas e instituciones sociales.

Específicamente, dentro de la trama de relaciones sociales, y a partir de esos “núcleos” que hemos identificado por los que transcurren los procesos de asociación, diferenciación e integración social, en los que se constituyen las intervenciones y evaluaciones sociales, es posible reconocer —entre otros esquemas pertinentes para el análisis—: el interjuego de elementos materiales (bienes), instancias de construcción subjetiva y de modalidades específicas de relaciones sociales y los procesos decisionales (mecanismos y procedimientos, vinculados a roles, *status*), al mismo tiempo que la dinámica propia de desarrollo y cambio social, del universo simbólico, de valores y creencias (reproducción y producción social, sentidos y significados).

Por otra parte, desde la consideración de los distintos niveles de reflexión ética¹⁰, se cree que la reflexividad de la ética en torno al análisis de los programas y proyectos sociales puede cobrar relevancia permitiendo el análisis crítico para la toma de decisiones en cuanto a la *fundamentación, principios, valores y sentidos* presentes (y producidos) en las decisiones (fundamentalmente político-institucionales, pero también teórico-metodológicas) inherentes al diseño, gestión y evaluación de los programas y proyectos sociales, constituyéndose en herramienta pertinente para el análisis, justificación y discusión de los mismos en cualquiera de los marcos organizacionales que se desarrollen.

Es en ese encuadre que se estaría intentando proponer una serie de interrogantes (sólo interrogantes) que permitan tematizar y problematizar algunas de las relaciones que se considera que merecen un tratamiento en este sentido al interior de las evaluaciones.

8. Resulta relevante para la comprensión de esta relación problemática la concepción que vincula constitución subjetiva y construcción social, en una dialéctica de internalización-objetivación-externalización, que nos permite reconocer la interdependencia entre las interrelaciones subjetivas y la construcción de sociedad como realidad objetivada. (Berger y Luckmann (1968): *La construcción social de la realidad*).

9. Grassi, Estela: *Políticas sociales e investigación antropológicas*; en Hintze, S. (org.): *Políticas sociales. Contribución al debate teórico- metodológico*; CEA-CBC, Buenos Aires, 1996.

10. Al hablar de los distintos niveles de reflexión ética, consideramos en general, la sistematización realizada por R. Maleandi, quien presenta la posibilidad de fundamentalmente cuatro aspectos:

a. *Reflexión moral*: El *ethos* prerreflexivo, o sea, el conjunto, no tematizado ni cuestionado, de creencias morales, actitudes morales, códigos de normas, costumbres, etc. Es el fenómeno moral básico, del que participamos necesariamente todos los seres racionales; el “piso” desde el que en todo caso se inicia cualquier reflexión sobre cuestiones morales.

b. *Ética normativa*: Fundamentos (“principios”) de normas y valoraciones. Dan lugar a tareas de “fundamentación” y “crítica”. Ellas requieren ya una reflexión más fina y sistemática que la mera “reflexión moral”.

c. *Metaética*: La “semiosis” del *ethos*, es decir, el lenguaje específico en el que se expresa lo normativo y lo valorativo. La reflexión sobre la semiosis no puede ser ya expresada en el mismo lenguaje, sino que tiene que serlo desde un “metalenguaje”.

Acerca de programas y proyectos sociales y su evaluación

La satisfacción o, al menos, la atención a las demandas sociales generan en algunos casos o requieren en otros (cuando ya existe experiencia institucionalizada) de una acción organizada y sistemática por parte de aquellas instituciones u organizaciones sociales que se constituyen en relación con finalidades sociales específicas (prácticas rutinizadas o institucionalizadas de la intervención social en ámbitos de problemáticas particulares como modalidad intencional de producción y/o reproducción social).

Ubicamos dentro del conjunto de acciones sistemáticas y organizadas a los programas y proyectos sociales (ya sea que provengan de ámbitos de gestión gubernamental o no). Los que cuentan entre sus elementos primordiales, además de las capacidades, disposiciones, fundamentos e intenciones de los *actores* intervinientes, con un conjunto de recursos (humanos, disposiciones, capacidades, materiales, financieros) generalmente relacionados con aquellos *bienes* que dieron origen a las demandas a las que pretenden atender.

En el origen y fundamento de la mayoría de los programas y proyectos sociales es posible reconocer, por una parte, una demanda o conjunto de demandas o necesidades sociales¹¹ que constituyen la razón de ser de los mismos; y por otra, un conjunto de finalidades u objetivos direccionadores de la acción social (hacia lo que se tiende), que generalmente podrán ser identificados como intencionalidad de cambio o acomodación de ciertas situaciones que se presentan como problemáticas al conjunto social en general (integración social), y a la esfera político-institucional en particular (una dimensión más productiva o de construcción social que opera más a nivel de significaciones particulares); mediatizadas por un conjunto significativo de evaluaciones y decisiones que construyen el "pasaje" o relaciones entre una y otra.

En esas demandas y necesidades, finalidades y objetivos, evaluaciones y decisiones, generalmente podemos analizar la existencia de elementos que explícita o implícitamente corresponderían a distintas dimensiones de análisis. Pues, la planificación social estaría ligada a la búsqueda y definición de procesos socio-económico-político-ideológicos amplios, constituyéndose posiblemente en productora, coordinadora y/o "acompañante" de la "satisfacción de las necesidades humanas, en un marco en donde las personas buscan ampliar sus opciones, ejercer sus capacidades de escoger, ganar mayores espacios de autodeterminación y libertad"¹²; concibiéndose a la

d. *Ética descriptiva*: La "facticidad" normativa como tal, es decir, la realidad empírica de las creencias, las actitudes, las costumbres, los códigos, etc.; los aspectos objetivos de ese fenómeno, incluyendo los actos de reflexión sobre el mismo. La "reflexión" sobre este aspecto no tiene carácter filosófico, sino científico (como en la investigación que puede hacer un antropólogo acerca de las costumbres de una determinada etnia).

Maleandi, R.: *Ética, conceptos y problemas*. Ed. Biblos, 1991.

11. Su especificación terminológica (demanda o necesidad) y conceptualización dependerá del marco teórico del que se parta. En cada caso el modo en que la experiencia o formulación se especifique, denotará un particular concepción acerca de dichos términos.

12. Bustelo, E.: *Planificación social: del Rompecabezas al "Abrecabezas"*; paper 1995.

programación como referida a procesos más limitados a problemáticas específicas y definiciones más puntuales y precisas, ya sea por área, por sector, etc.

Es en ese marco, en el que se identifican y proponen, dentro de otras posibles, tres dimensiones para el análisis y evaluación de los programas y proyectos que desempeñan las distintas organizaciones sociales –las que no pueden diferenciarse sino sólo a efectos analíticos, pues en la práctica se encuentran constituyendo una única experiencia, al modo de un continuo integrado e integrador de cada intervención, e incluso en interrelación con distintas intervenciones, situaciones y dimensiones constitutivas de la compleja trama social. Estas dimensiones son:

- Dimensión de la materialidad (vinculada a los bienes y recursos)
- Dimensión procedimental-educativa (vinculada a los repertorios de interpretación y aplicación, en términos de constitución de los sujetos, distribución de poder y sus procedimientos)¹³.
- Dimensión de la transformación social significativa (producción de sentidos de la acción socio-política en términos de reproducción y/o transformación social).

En las distintas intervenciones instrumentalizadas a partir de programas y proyectos sociales, es posible reconocer elementos constitutivos de estas tres dimensiones (tanto en las evaluaciones que se hacen como en las decisiones que se toman permanentemente), a los que corresponderían diferentes interrogantes de la reflexión ética para su análisis y evaluación, no sólo desde el punto de vista de los valores y responsabilidades restrictivamente, sino también de las implicancias de las concepciones, los instrumentos y procedimientos empleados para su diseño y aplicación, y los ámbitos de producción de sentido, transformación y reproducción de relaciones sociales.

Acerca de las dimensiones de análisis y los interrogantes que se proponen para la evaluación

Se entiende por *dimensión de la materialidad* a la que se vincula fundamentalmente con aquellos *recursos y bienes* que generalmente se ubican en el “origen” (histórico o de fundamento) de toda organización y programación social.

13. Esta dimensión tiene estrecha relación con la afirmación de Subirats: “*La evaluación puede servir no sólo como un medio para medir o apreciar el desempeño de los instrumentos de las políticas, sino también para fomentar el consenso entre los diferentes actores interesados, lo cual se hace mediante un proceso social de aprendizaje que comprende la discusión de los criterios empleados para evaluar la efectividad de las medidas adoptadas en función del problema o de los problemas que se tiene la intención de abordar con una política específica. En este sentido la evaluación es también un instrumento de política...*” Subirats, Joan: *Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación*. Revista Gestión y Política Pública, vol IV, N° 1, México, 1995.

Generalmente en las demandas sociales es claramente reconocible esta dimensión; ya sea por ausencia o escasez de ciertos bienes, reconocidos por los (algunos o todos) sujetos y actores sociales implicados como imprescindibles, necesarios y/o valiosos para mejorar su calidad de vida (correspondientes a alguna dimensión de su idea de bienestar, buena vida, justicia o felicidad).

Es en esta dimensión que la reflexión ética estaría más vinculada a la transparencia en la gestión, la eficacia, la eficiencia y ciertas dimensiones del impacto y la calidad en la evaluación del programa o proyecto que se analice.

Es importante aclarar en este momento que estas formulaciones (las del presente trabajo) intentan ofrecer para quien evalúa, no especificidades sustantivas definidas ni definitivas con capacidad normativa, sino más bien facilitar interrogantes y elementos de análisis para la reflexión y discusión, de la cual, la participación de los distintos actores sociales involucrados definirá sus propias normatividades y ponderación de bienes a partir de la deliberación y toma de decisiones conjunta (y a esto referirá claramente la segunda dimensión)¹⁴.

Esta dimensión estaría vinculada, por una parte, al control y la efectividad de los recursos y de la acción, pero también a los criterios desde los cuales se considera la demanda, las prioridades en la satisfacción de las necesidades, y las nociones de bienes (y de justicia) con que se constituye y elabora el análisis de la problemática y de las alternativas de acción.

Los interrogantes que podrían sostenerse desde la reflexión ética respecto de esta dimensión estarían, así, vinculados fundamentalmente a la justicia (en términos de bienes distribuidos y recursos utilizados), la o las ideas de bien, y la transparencia en la gestión.

Así, por ejemplo, en distintas organizaciones barriales de acción social, pueden identificarse como aspectos de la materialidad los alimentos, ropas, orientaciones, puestos de trabajo, cursos de capacitación, vacantes en comedores, etc., etc., que se distribuyen conforme son bienes ofrecidos y/o demandados.

En este sentido, también los "recursos técnicos" empleados, el ordenamiento de las prestaciones, la revisión de costos por tipo de servicio, la determinación de cantidad y calidad de provisiones, etc., remiten al análisis de esta dimensión del programa o proyecto, y una reflexión desde la dimensión ética puede ofrecernos la posibilidad de formular interrogantes y problematizaciones vinculados a la justicia, la utilidad, la corrección, o las ideas de bien, de sujeto o de distribución, en relación con los mismos.

14. Coincidiendo con aquellas concepciones acerca de las políticas como "construcción social basada en una genuina demanda colectiva, el concepto de participación debería referirse a la intervención sistemática y autogestiva de los sectores populares en los programas sociales. Esto es, no como 'destinatarios' de una oferta sino como gestores colectivos de una demanda por bienes y servicios que los incluya tanto en el diagnóstico de los problemas que el programa apunta a resolver, en la definición de sus objetivos y los componentes de las prestaciones, como en la gestión y la evaluación de sus resultados a partir de efectivos mecanismos de control social". Hintze, S.: *Problemáticas, enfoques y técnicas en el estudio de las políticas sociales*; en Hintze, S. (org.): *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*; CEA-CBC. Buenos Aires, 1996.

En este punto la investigación evaluativa permitirá determinar, entre otras cosas, los problemas y la medición de los logros en relación con la organización y gestión (en tanto obtención de recursos, distribución y administración de personal, tiempos, etc.), el manejo de los recursos, las prioridades de distribución, los criterios de selección de los beneficiarios y su comparación con lo pretendido y lo demandado en las mismas áreas. Teniendo en cuenta para qué se va a evaluar (con fines contables, de control de gestión, de monitoreo, etc.); qué elementos requieren ser medidos, comparados, tenidos en cuenta (prestaciones, cantidad de beneficiarios, etc.); con qué sensibilidad van a registrarse sus variaciones en el tiempo (es distinto detectar la variabilidad en términos de altas y bajas en las prestaciones para efectuar pagos, que el registro estadístico del número de beneficiarios que puede ser hecho en algunos cortes en el año); cómo van a regirse (lo que abarca los recursos humanos y el soporte informático) ¹⁵.

Para la realización de las actividades de evaluación en esta dimensión, conforme a los elementos que se incluyen en ella, merece una particular mención el problema de la *definición conceptual de la problemática*, entendiéndola como totalidad compleja, constituida por aspectos socio-político-económico-ideológico-culturales, la cual se construye, a partir de referencia empírica, por cierto procedimiento intelectual que permite conceptualizarla e incluye la posibilidad de definir estrategias de acción ¹⁶.

Así, los problemas alimentarios, de vestimenta, de manejo de información, etc., se definirán en términos de los bienes ponderados y criterios de justicia, respecto a si es un problema de acceso o de escasez, individual o colectivo, de falta de objetos, precios de los objetos, ingresos de los ciudadanos, modalidades, prácticas y representaciones de consumo, de acceso a cierta información u oportunidades de realización.

El análisis y clarificación de esos aspectos darán lugar a distintos resultados de la evaluación, y es en su mismo procedimiento (para el que se propone, fundamentalmente, la comprensión y articulación de los distintos discursos y significaciones) en el que se definirán las normatividades que permitirán establecer las comparaciones pertinentes a una investigación evaluativa. Esas definiciones en sí mismas son, entonces, problemáticas para la reflexión ética, pues, la conceptualización del problema implica cierta o ciertas idea/s de bien, de calidad de vida, de derecho o merecimiento, de "asistencia" o "promoción" social, y en definitiva de *telos* o finalidad de la política, la "misión" institucional u organizacional, y la sociedad.

15. Hintze, S., o.c., 1996.

16. "Que un programa social no pueda constituir más que una respuesta a un nivel determinado (por ejemplo, la suplementación alimentaria de los escolares en situación de vulnerabilidad social) no implica desconocer que las respuestas que se planteen a este nivel están relacionadas a un conjunto más amplio de determinaciones y, por lo tanto, este hecho, no debería oscurecer las interrelaciones que esa respuesta limitada tiene respecto del problema en su conjunto y la forma de abordarlo como totalidad". Hintze, S: *Problemáticas, enfoques y técnicas en el estudio de las políticas sociales*; en Hintze, S. (org.): *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*; CEA-CBC, Buenos Aires, 1996.

En el otorgamiento directo de bienes, por ejemplo, es posible analizar contraposiciones entre las expectativas de algunos “beneficiarios” respecto de los mismos (en cantidad, calidad, racionamiento), pero también respecto de quién/es y cómo debería proporcionarse (por ejemplo, si tomamos la prestación ración alimentaria de un comedor infantil, las contradicciones que se les pueden presentar a los padres de los chicos no sólo pueden tener que ver con la ración en sí, sino con su idea previa de ser ellos, en el ámbito de la familia, y por medio de los recursos provenientes del trabajo de los adultos, quienes deberían proporcionarlo) y cómo reaccionar ante la intervención externa (ante la asistencia de las organizaciones, puede, por ejemplo, profundizarse la sensación de culpa, vergüenza, impotencia, etc.), lo que puede llevar a diversos tipos de tensiones con dispares resultados a nivel de los sujetos y de las organizaciones e instituciones sociales.

Los bienes ponderados se vincularían al *quantum* y tipo de recursos dispuestos para la atención de los grupos sociales a los que se focaliza la acción dentro de las organizaciones de acción social; mientras que los bienes demandados y “valorados” estarían contemplando los modos en que se da la distribución de bienes en distintas esferas —educativa, trabajo, salud, ingresos, oportunidades de acceso a ciertos bienes materiales. Las controversias en relación con el o los bienes priorizados y los criterios de distribución, no deberían ser menores, al momento de realizar las consideraciones evaluativas, como parte del propio proceso, pero también para promover o prever posibles impactos y tensiones en los sujetos, en las organizaciones e instituciones sociales, así como a nivel de otras esferas de distribución.

Así, las preguntas que podrían proponerse en el marco de una investigación evaluativa de programas y proyectos sociales respecto de esta dimensión de análisis —de la materialidad—, posiblemente remitirían a:

- **Principios de justicia:** Podríamos preguntarnos, por ejemplo ante un programa, ¿cuál es la *igualdad* que propone?, ¿*igualdad de qué* es a la que pretende tender?, ¿*coincide* con la igualdad pretendida por los sectores desde los que surge la demanda o necesidad social?, ¿en qué aspectos?, ¿identifica la existencia de controversias al respecto, las comprende e intenta resolverlas?, ¿cómo?, ¿los mecanismos de distribución utilizados refieren a esa esfera de bienes o trasvasa a la primacía de otros bienes?
- **Bienes ponderados:** ¿A qué *bien/es* tiende la intervención socio-político-institucional?, ¿qué *bien o bienes* son los que los

sujetos implicados demandan?, ¿en qué esfera de bienes se ubican las demandas y en cuáles las respuestas?, ¿cuál es el *significado social* que los bienes (fundamentalmente materiales en este punto) en cuestión adquieren para los distintos actores sociales implicados?, identificando discrepancias y acuerdos ¿sería posible establecer una jerarquización que fundamente las decisiones a tomar legitimándola en el consenso de los actores?, ¿cuál podría ser el tratamiento de lo que “queda afuera”?, ¿podría corresponder a otra esfera de decisión?

- **Eficacia:** Dentro de las previsiones realizadas y de la finalidad a alcanzar, la acción ¿es adecuada y pertinente para lograr el cambio deseado o al menos generar las condiciones de posibilidad para la realización del bien pretendido y su justa distribución? Si así fuera, esa adecuación y pertinencia se vincula ¿a la concepción de la problemática, a la ponderación de bienes, a problemas a nivel de disposición de recursos técnicos o a otras dimensiones implicadas en la intervención?, ¿en los aspectos centrales o más bien periféricos de la problemática?, ¿concretamente en cuáles?
- **Eficiencia:** ¿Los medios empleados para la prosecución de los objetivos planteados han sido destinados a la esfera de bienes que permitan efectivamente la potenciación del desarrollo esperado en la misma en torno a la finalidad propuesta? ¿Cómo medir la transparencia de la gestión y administración de los recursos respecto de los bienes?, ¿en qué aspectos se hace observable esa transparencia? ¿La proporción de recursos se asigna en términos de actividades de mayor impacto social, o a partir de otros criterios? ¹⁷ ¿Cómo se fundamentan los criterios de distribución proporcional de recursos al interior del mismo programa?, ¿por mayor impacto, por urgencia de problemática, por alcance –cantidad, cobertura– a nivel de beneficiarios, por capacidad sinérgica de los recursos, o por otros criterios?, ¿cuáles son los argumentos a favor de dichos criterios en relación con otros? A nivel “microsocial” –de la unidad generadora– ¿cuáles han sido y/o cuáles pueden ser los criterios de utilización y distribución del gasto –costos– o de los recursos?, ¿se han resuelto por consenso de distintos actores?, ¿permiten dichos criterios evitar problemas de corrupción u opacidad en el gerenciamiento y distribución de los recursos?, ¿fomenta la mayor capacidad administrativa y normativa para autointerrogarse y autorregularse críticamente respecto de los mismos?, ¿cómo deberían redefinirse para que esto sucediera?

17. Se tiene en cuenta en este punto la distinción que realiza Luis Beccaria entre ineficiencia derivada de la asignación de los recursos, a partir de la proporción del gasto en actividades de mayor impacto; y la “micro-económica”, derivada de un uso inadecuado de los recursos por la unidad generadora del servicio, a partir de la utilización de técnicas obsoletas, falta de criterios de gerenciamiento, pago de precios elevados por insumos como consecuencia de incapacidad administrativa, de normas que dificultan la corrupción o, directamente, de la corrupción. (En Beccaria, Luis: *Provisión y regulación pública en los sectores sociales*; en “La trastienda de la investigación”. Ed. de Belgrano, Buenos Aires, 1996)

- **Calidad:** A partir de los aspectos involucrados en la definición de la problemática, ¿cuáles serían los requerimientos que se podrían establecer en virtud de la respuesta deseable para la articulación de todos ellos en función de la finalidad y la necesidad a atender?, ¿cuáles son los aspectos ponderados al momento de las decisiones que permiten concretizar o crear las condiciones de posibilidad para la concreción de las prestaciones y servicios?; si no se contempla a *todos* los elementos implicados en lo que constituye un servicio o prestación identificable con el óptimo-deseable, ¿qué aspectos son los que determinan la “*distancia*” entre lo deseado y lo concreto?, ¿por qué han sido ponderados esos aspectos respecto de los otros? Las diferencias en disponibilidad y calidad de los recursos utilizados, ¿contemplan las diferencias verificables o verificadas entre los beneficiarios y las particularidades de las diferentes situaciones y relaciones implicadas en la problemática en atención?

En cuanto a la *dimensión procedimental-educativa*, cabe realizar algunas salvedades importantes.

No estamos refiriéndonos a esta dimensión con aquel ideal desarrollista que observaba en la educación y en la tarea pedagógica el modo de “ascenso social” del género humano; ni estamos creyendo o avalando que alguien se halle socialmente en una situación tal que pueda legítimamente determinar que las *vivencias* de otros (en general los más desfavorecidos socio-económicamente) son “erróneas” y deben ser modificadas conforme a ciertos patrones “hegemónicos” que se impondrían de manera dominante. Más bien acordamos con la idea de que: “si se compartieran los recursos como el conocimiento y la confianza, tanto la confianza como la desconfianza se pondrían de manifiesto, se formarían hábitos triunfantes y se crearían situaciones de las que podría aprenderse algo, con lo que se daría al proceso de evaluación su significado cabal como instrumento de la política”¹⁸.

No se sostiene así que los programas y proyectos sociales sean meros elementos de dominación, sino que, reconociendo el carácter de control social que a las instituciones y organizaciones sociales les es ineludible, no podemos soslayar que es a partir de prácticas de este tipo y en instituciones y organizaciones sociales (que llevan a cabo programas y proyectos) que los hombres vamos desarrollando procesos de producción y reproducción social, a la vez que construcción de las subjetividades.

18. Subirats, o.c., pág. 13

Es dentro de la dinámica internalización-externalización-objetivación que las personas construyen sociedad y se constituyen a sí mismas como sujetos en esa sociedad. A partir de los procesos socializadores los seres humanos construimos nuestras experiencias y aprendizajes cotidianos, de los que “echamos mano” al momento de tomar decisiones, realizar acciones, construir actitudes, emprender actividades, vincularnos con “los otros” (sujetos, instituciones, recursos).

Los aprendizajes cotidianos acerca de derechos, deberes, capacidades, justicia, etc., que se realizan generalmente en relación con diversas instituciones sociales, demarcan, en cierto sentido (no determinante sino dinámicamente) ámbitos, posiciones, modalidades y sentidos de la participación de cada sujeto en relación con el conjunto del complejo social.

Se afirma, en tal sentido, que ciertas nociones de calidad de vida, bienestar y expectativas sociales e institucionales, que podrían constituir una noción subjetivamente construida, no pueden distanciarse (sino para meros fines analíticos) de la construcción social objetivada respecto al significado de las nociones de derechos, justicia, bien, etc. Es esa interrelación entre nociones subjetivadas y objetivadas en donde se configuran las demandas sociales, los comportamientos de los diferentes grupos sociales, la legitimidad de diversas prácticas e instituciones, las definiciones y luchas, acuerdos y confrontaciones por la distribución, la justicia, la igualdad, la libertad, la diferenciación, etc.

La moralidad, entendida como construcción social, se ubica en el núcleo de esa pluralidad de factores que son tenidos en cuenta por los hombres al tomar las decisiones con las que habitualmente se enfrenta. Consciente o inconscientemente, todos los humanos ponemos en juego en cada acto un conjunto de elementos que remiten a diversas razones, justificaciones, nociones varias comprendidas por la dimensión moral.

Es allí donde los programas sociales, a nuestro entender, como prácticas organizadas y sistemáticas, conllevan explícita o implícitamente nociones, de justicia, de derecho, de sujeto, de sociedad, etc., que se “traducen” en ciertos sentidos implícitos en la acción.

Una intervención social nunca sería, en este sentido, moralmente neutra; siempre incluye decisiones y conceptos vinculados a aspectos decisivos respecto al modo de concebir lo bueno, lo malo, lo justo, lo injusto, lo mejor, lo peor, lo permitido, lo prohibido, la dignidad, el compromiso, etc. Términos estos que adquieren significación por el proceso de socialización aludido.

Estaríamos así en condiciones de afirmar que todo programa o proyecto social incluye esta dimensión, y que su relevancia moral está asociada fundamentalmente al contenido atribuido a dichos términos, que a partir de la internalización (ya sea acrítica o crítica) que realiza el sujeto, pasan a formar parte de ese conjunto de significados sociales a los que los humanos referimos en dirección a la acción.

Entonces, es posible reconocer que en términos de “valores” (solidaridad, desarrollo de la capacidad de elaborarse y sobrellevar los propios planes de vida, etc.) o “disvalores” (individualismo, pasividad, dependencia de las decisiones ajenas sobre la propia vida, etc.) todo programa o proyecto social forma parte (aunque no sea absolutamente determinante) de la construcción social del *ethos* y de los contenidos implicados en la construcción del sujeto moral. Así, las evaluaciones serían una construcción –sumatoria– del aprendizaje social, que podría ser comprendida como resultante de las relaciones recíprocas de los diversos sujetos sociales, en el marco de ciertas particularidades institucionales y políticas.

Es menester aclarar que concebir los programas y su evaluación como una construcción social no soslaya la diferenciación de responsabilidades respecto de las posiciones, funciones y recursos, pertinentes a cada instancia, sino que, por el contrario, permite mayores objeciones, críticas, controles, a la vez que capacidad de desarrollo ciudadano, subjetivo y organizacional a través de la participación.

Eludir esta dimensión de análisis en la evaluación de los programas y proyectos sociales puede generar problemas, entre otros, de incongruencias entre objetivos, logros y medios, o entre prácticas de los agentes y finalidad de la política o *telos* institucional, etc.

En este trabajo, y por la complejidad evidente de esta dimensión, se ha decidido como únicos aspectos sustantivos a tener en cuenta, los vinculados a componentes de la forma democrática. Dada la aparente “opción” histórica que los pueblos han venido haciendo en este sentido y dado que es en el marco de las instituciones y procesos democráticos que se permite (y, en cierto sentido, promueve) plantearse interrogaciones y evaluaciones permanentes, en esta dimensión se formula una clara opción por el *procedimiento democrático*, aunque a su vez, los contenidos sustantivos específicos y particulares –correspondientes a los distintos niveles decisionales e institucionales– podrán ser los que surjan de los intercambios dialógicos que se constituyan en esos procedimientos.

Estaríamos comulgando así con la idea acerca de que “la inclusión de los múltiples responsables de tomar las decisiones y de los grupos de interés es un factor determinante”¹⁹, desde el reconoci-

19. Subirats, o.c. Pág. 9.

miento de la base plural en que se da la acción recíproca de actores y recursos al interior de la dinámica en la que se desarrollan los programas y proyectos sociales.

En este sentido, para la evaluación y análisis de los programas sociales, las preguntas que consideramos de mayor relevancia, y que estarían expuestas a menores discrepancias, serían las vinculadas a la construcción o no de conceptos, prácticas, organizaciones e instituciones democráticas. Esta opción, reiteramos, circunscribirá el análisis a ciertos valores fundamentalmente incluidos en dichos procesos; sin embargo, no determina ni el modelo ni las especificidades respecto al tipo de proceso democrático, el que encontrará sus contenidos particulares en las construcciones sociales específicas, sino que se entiende como modo generalizado de organizar y modelar las relaciones sociales ²⁰.

Se acuerda con aquellos que entienden que el carácter democrático y participativo de las políticas y la acción social se relaciona con que los grupos sociales comprometidos se constituyan efectivamente en sujetos sociales²¹, no en meros beneficiarios/destinatarios “pasivos”, sino reconocidos en su condición de agentes/actores de los procesos sociales, culturales y políticos, de los cuales las acciones institucionales serían momento y expresión ²².

La concepción de acción socio-política en que se inscribe este trabajo requerirá modificar tanto los procedimientos técnico-metodológicos como político-conceptuales de planificación y evaluación, de modo que sea posible construir condiciones que hagan efectiva la participación de los principales actores involucrados, en los distintos momentos del proceso, intentando superar un punto de vista administrativista estrecho para las evaluaciones, a uno que reconozca y promueva las capacidades ciudadanas y de sujetos sociales –desde la pluralidad–, tanto en torno a formular demandas como a generar, construir y evaluar diversas respuestas a las necesidades sociales. Sea cual fuere la institución u organización social en la que se enmarquen dichos procesos, tender a la promoción de las capacidades ciudadanas permite la revalorización de derechos fundamentales como fuente de justicia en las relaciones sociales.

Es en relación con estas consideraciones que se proponen algunos items a tener en cuenta en los aspectos éticos del análisis evaluativo de esta dimensión:

- **Desarrollo de la autonomía (personal y organizacional):**

En este aspecto uno puede interrogarse respecto a si ¿conduce el programa al desarrollo de mayores niveles de autodeterminación relativa, o fomenta dependencia?, ¿en qué medida?

20. En este aspecto no nos detendremos a analizar ni el por qué de dicha opción, ni los beneficios y problemas vinculados con la misma, simplemente partimos de dichos supuestos, en el marco de las reflexiones de autores como Dahl (a quien referimos fundamentalmente en relación a los elementos constitutivos del proceso democrático), entre innumerables otros, quienes plantean la importancia del proceso democrático.

21. Si bien se vincula con las nociones de *accountability* y *checks and balances*, entendidos como “*posibilidad de tener el derecho y la capacidad efectiva de exigir a una autoridad pública que explique sus acciones...*” (Carlos Fuentes, en Guerrero Amparán, 1995), intenta además proponer el debate y toma de decisiones compartidas por los principales actores involucrados en un programa o proyecto, tanto para el análisis de resultados como para la formulación, concepción, determinación y ponderación de valores, procedimientos y conclusiones; como instancias de aprendizaje de resolución de los problemas colectivos (Subirats, 1995)

22. Una idea semejante, pero referida a las políticas sociales, se puede observar en Danani, C.: *Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto*; en Hintze, S.: *Políticas sociales. Contribuciones al debate teórico-metodológico*. CEA-CBC, UBA, 1996.

¿Tiende a construir condiciones de posibilidad para el fomento de la libertad tanto en términos de derechos y oportunidades personales y de la organización en su conjunto, como de autogobierno y capacidad de determinación de los propios objetivos y planes de acción (obedeciendo a normas elaboradas y elegidas por los mismos miembros, o al menos por la mayoría de los mismos)?; ¿Permite el programa o proyecto aprendizajes tales en torno a las propias decisiones que puedan generar condiciones de replique o de nuevos desafíos organizacionales (y personales), o fortalece ciertos mecanismos paternalistas o clientelares? No obstante, ¿permite discriminar los diversos niveles y tipos de responsabilidad de los distintos sujetos sociales involucrados?

- **Promoción de los derechos (libertades en términos positivos):** ¿Fomenta el programa la noción de sujeto de derecho-agente o de beneficiario-cliente? ¿Qué modalidades asumen las distintas relaciones sociales que se establecen en relación con los roles y *status* al interior de la toma de decisiones para la planificación y evaluación? ¿Permite reconocer el potencial de la persona y de la propia organización a fin de desarrollar libremente sus capacidades?
- **Capacidad de proteger y realizar los fines sociales conforme a las demandas que originaron la intervención:** ¿Hasta qué punto, si es que lo ha hecho, la intervención social ha generado comportamientos democráticos y transferencia de recursos procedimentales para la búsqueda y realización de distintas actividades que permitan asumir el protagonismo por parte de los actores interesados en el logro –pese a los diversos obstáculos programáticos y extraprogramáticos– de aquellos objetivos y fines propuestos a partir de la detección de las necesidades y demandas sociales que dan o dieron fundamento al programa o proyecto? ¿Ha generado condiciones de posibilidad para articular nuevas demandas a partir de debate y/o la deliberación, a nivel personal y organizacional en función de las que se presentan particularmente como necesidades?
- **Capacidad de construir ámbitos de participación efectiva:** ¿genera o ha generado el programa o proyecto aprendizajes =¿cuáles?– favorecedores o contrarios al desarrollo de actitudes y/o conductas vinculadas con:
 - *La participación efectiva en la confección de la “agenda” de discusión* (al interior de la propia organización en relación con los efectores de política)

- *La participación efectiva en el diseño de instrumentos y criterios de análisis* (del programa o proyecto en sus distintas instancias).
- *El acceso a información necesaria para la propuesta y decisión* (mecanismos de circulación de información).
- *La igualdad de voz y voto en la etapa decisoria* (por el procedimiento decisorio).
- *El control del programa de acción* (diseño, gestión y evaluación conjunta, que permita plena participación).

Y en este sentido, también cabría preguntarse si las acciones que se desarrollan promueven el fortalecimiento o debilitan las agrupaciones comunitarias espontáneamente vinculadas en torno a demandas específicas; si los procedimientos de decisión, gestión, ejecución y evaluación de las líneas de acción permiten la autopercepción en los sujetos beneficiarios de sus capacidades de agencia o los subsume o refuerza una actitud de cierta “pasividad” y “dependencia” de las acciones de los otros; ¿cómo se han discutido los criterios en torno a la “justa distribución” de los recursos y las definiciones de población-objetivo?; ¿sería posible, a partir de la deliberación acerca de los problemas y los cursos de acción más beneficiosos construir aprendizajes intersubjetivos entre los distintos sujetos involucrados?; ¿cuáles son los “valores” que se ponen en juego en las relaciones prestadores-sujetos?²³

Por otra parte, la *dimensión de la transformación social*, para ser considerada implica *necesariamente* a las anteriores (y de la segunda, fundamentalmente, la promoción de lo que denominamos “valores” y neutralización de “disvalores”). Pues es en la combinación de ambas que pueden pensarse las condiciones de posibilidad para el cambio social.

Ese cambio estaría vinculado a lo que podría denominarse “la producción o construcción de sentidos de las acciones y decisiones de política social” en relación con las sociedades —en general, y a las conformaciones comunitarias en particular— en la que se insertan.

Como Luckmann expresa: “en la posición ‘natural’ captamos al mundo como un híbrido de lo inalterable que se nos impone y de lo alterable que permanece abierto a nuestro actuar. Sufrimos y experimentamos lo impuesto inalterable, pero lo alterable no sólo lo experimentamos, sino que actuamos sobre ello (en la medida en que queremos operar una transformación determinada). Parte de la realidad permanece tal cual es, parte se transforma por sí sola, y parte permanece o se transforma sólo cuando hacemos o sufrimos algo...”²⁴, una

23. Teniendo en cuenta que: “Centrar la atención en lo que realmente hacen las personas, en las implicaciones reales de sus problemas, en las situaciones básicas en que se encuentran y en los papeles que desempeñan, proyectar la manera en que actúan recíprocamente, sus estrategias y argumentos, acumular y compilar sus experiencias; estudiar sus suposiciones básicas y comparar los hechos con esos argumentos y suposiciones puede, todo ello, combinarse para formar la base de la evaluación como un instrumento con el que se logre el consenso y garantizar que dicho instrumento sea utilizado cada vez más para mejorar las políticas.” (Hellstern, 1985; en Subirats, e.c., pág. 17.
24. Luckmann, o.c., pág. 31

intervención social, que se desarrolla a partir de programas o proyectos vinculados a decisiones (políticas-institucionales) con intencionalidad de producción o reproducción social, se inserta en la tensión entre cierto “devenir natural” y posibles “condiciones de transformación”. Y es en esa tensión en la que se debaten la política y la sociedad, los agentes, las necesidades y las demandas sociales.

La comprensión y los modos de resolución de dicha tensión, así como sus consecuencias, varían conforme a la sociedad, la época, los grupos sociales y su involucramiento. Cada uno de los sujetos, así como cada uno de los grupos y/o sectores sociales, se constituyen a sí mismos, a sus identidades y a sus propias representaciones y las de los otros (en términos de derechos, de capacidades, matrices culturales, ideas, etc.) en el marco de un conjunto de posibilidades reales (y utopías), en las que no sólo deben “padecer” la realidad, sino que puede hacer y transformar.

Pero el modo en que se constituyan las relaciones sociales y las mismas diferencias socioculturales influyen en la propia concepción respecto al alcance, límites y posibilidades en relación con “padecer lo impuesto” o “efectuar alternativas disponibles o construir nuevas”.

Dado que “las relaciones sociales surgen en los actos sociales y constan de la acción social. Si consideramos el orden social como un edificio de relaciones sociales, hay que mantener siempre a la vista que el fundamento está construido a partir de la *acción rutinaria* recíprocamente interrelacionada y que el sólido —el más o menos sólido— andamiaje del edificio está erigido sobre las *instituciones*”²⁵. Las vivencias se elaboran por la conciencia de la propia experiencia y de la propia acción, junto a la percepción de las de otros. Desde las vivencias se tipifican las expectativas, los modos posibles de la acción social, los contenidos y formas que se expresan a través del lenguaje, las ideas valorativas, de unos respecto de sí mismos y de los otros y lo otro.

Entonces, las experiencias que, a partir de las distintas propuestas institucionales y de institucionalización (en la dinámica instituido-instituyente) se realicen, de las evaluaciones y decisiones que median estos procesos, constituirán en los distintos actores vivencias de lo “inalterable” y/o de la “posibilidad de transformación”. O sea, sentidos y significados sociales relevantes de las políticas.

Es allí donde se articulan las llamadas *experiencias —y vivencias— sociales relevantes* en las que se redefine ese “edificio del orden social” y se piensan, anhelan y construyen posibles órdenes futuros, del cambio, de la transformación. Se consideran así, a las institucio-

25. Luckmann, o.c., pág. 127.

nes u organizaciones sociales constituidas como “responsables”, aunque en sentido relativo pero fuerte, de dichos significados y sentidos que conforman esas experiencias subjetivas y sociales.

En esta dimensión se pretende atender particularmente a la contribución significativa de las intervenciones sociales, en torno a la relevancia social que la misma implica.

Así, por ejemplo, en los programas (y decisiones político-institucionales implicadas) de “lucha contra la pobreza” no sólo deberían incluirse acciones de “compensación material” en las situaciones críticas, sino también estrategias de orden “preventivas y promocionales” que permitan consolidar y/o desarrollar “capacidades” subjetivas, organizacionales, sociales, de construcción social en términos de justicia, calidad de vida o bienestar; conforme a un posible principio de responsabilidad social de la acción, a partir de las construcciones –simbólicas– de sentido que intersubjetiva y socialmente sustenten, tanto en relación con las mismas ideas de sujeto, como de relaciones, comportamientos y valores sociales.

En la interrelación ciudadano-instituciones / Estado-organización social, los sentidos sociales que interactúan se constituirán así en elementos que serán tenidos en cuenta en el proceso evaluativo, fundamentalmente comparando las expectativas respecto a la calidad de vida y las ideas acerca de derecho y de justicia con las construcciones que promueve el desarrollo del programa o proyecto.

Cabría así preguntarse, entre otras cosas: ¿Qué cambios o transformaciones en relación con los actores, sus prácticas, consideraciones, procedimientos organizacionales, etc., y de éstos con el contexto micro y macrosocial más amplio, es posible reconocer a partir de la implementación del programa? ²⁶; ¿permite pensar en condiciones de posibilidad para la articulación de proyectos alternativos o refuerza ideas de inalterabilidad de lo social...?

Por ejemplo, entre muchas otras cosas, podría ser relevante preguntarse, en relación con las decisiones iniciales, si el proyecto o programa desarrolla acciones y valores vinculados a la solidaridad o a la competitividad individual, y cuáles serían los costos no sólo económicos de uno u otro, sino también el sentido de la acción, pues desde allí se promoverán o generarán significados de la acción individual y comunitaria bien distintos en virtud de construir concretamente grados de integración e inclusión social en alguna/s esferas de la vida social o no.

26. Podrán caberle a estas preguntas - y en general, a las realizadas también en las dimensiones anteriormente planteadas- algunas de las críticas y objeciones que se le han hecho a las evaluaciones de impacto, en tanto la dificultad de analizar cuáles han sido los cambios acaecidos por y a partir de la implementación del programa, o los transcurridos por la combinación de otras variables, además de las dificultades de mensurarlos. No obstante esta clara y evidente dificultad, en este punto hemos preferido presentarlas y contemplar particularmente esta dimensión productiva de sentidos sociales de las políticas antes que soslayarla, pues creemos que no puede pasarse por alto en los análisis éticos los elementos inherentes a esta dimensión dinámica de la construcción pública de la ética, y desde allí, pese a tener en cuenta esas críticas, consideramos pertinente abrir el juego a estas reflexiones, entendiendo que más allá de las mediciones –imprescindibles– también es un requerimiento actual la tematización, problematización y debate respecto a los fundamentos y la teleología de la acción social institucionalizada y rutinizada, para redimensionarlos en consideraciones que permitan representar la complejidad de las construcciones sociales y de la constitución de los propios sujetos que se implican en cada intervención social, produciendo directamente (distintos estados de cosas) y/o indirectamente (condiciones de posibilidad para...) significaciones sociales relevantes.

Consideraciones finales

Compartimos las consideraciones respecto de que la evaluación de programas y servicios de acción social *puede constituir una herramienta útil de reforma, racionalización y mejora cualitativa de la intervención (...) en la sociedad, que permite extraer enseñanzas positivas para acciones futuras, y que su mérito no está tanto en la naturaleza de la investigación como en la relevancia de la información producida en cada caso concreto*²⁷, pero además creemos que es importante el análisis de la relevancia social de las transformaciones producidas en cada caso, en términos de valores o disvalores, capacidades desarrolladas o perimidas, ampliación o disminución de los ámbitos de decisiones participadas, plurales, e incluso de autodeterminación relativa.

La evaluación, así, además de producir información para el balance, la discusión y la negociación de nuevas intervenciones, debe también vincularse con la producción y fortalecimiento de actitudes y capacidades relacionadas con la participación y reflexión respecto del "juego democrático" en torno a discrepancias y consensos posibles acerca de las diferentes perspectivas, intereses, posibilidades, derechos y disposiciones de los actores sociales en relación con el control de las acciones, recursos y decisiones, por un lado, y la capacidad de debatir y decidir finalidades, bienes, *telos*, por el otro.

Acotar la evaluación de los programas y proyectos sociales al mero cálculo de eficiencia restringe, entre otras cosas, la consideración desde los mismos diseños de aquellos procesos de producción de sentidos y significaciones vitales para la constitución de tramas sociales incluyentes.

Puede considerarse que la evaluación ha ampliado progresivamente las cuestiones a las que se dirige y cómo se piensa a sí misma²⁸, incluimos a la *evaluación de los efectos netos de la intervención* (aquellos efectos que no se hubieran producido en ausencia de aquélla), *la evaluación de la implementación de los programas* (su cobertura y organización administrativa), *la evaluación de la forma en que los programas son concebidos y diseñados en función de los estudios de necesidades y de la forma en que son definidos los problemas sociales, los análisis coste-eficiencia y coste-beneficio* (evaluación económica), y agregaríamos, *los interrogantes* (traducidos a indicadores) *pertinentes a la tematización del ethos y las nociones morales* (en torno al bien, la felicidad, la justicia o al derecho) implicadas en cada intervención y en la propia evaluación de los programas (desde las nocio-

27. Ballart, X.: *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?. Aproximación sistemática y estudios de caso*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992.

28. Ballart, o.c., pág. 260.

nes de justicia e ideas de bien/es, transparencia y control –administrativo, de corrupción, etc.–, a los procedimientos de protagonismo ciudadano en las distintas instancias decisionales, la producción de significados y relevancia social).

Entendiendo que tanto la evaluación como el diseño y la modalidad de gestión pueden adoptar formas muy diversas y pueden ser llevada a cabo de acuerdo con metodologías muy diferentes, desde perspectivas y énfasis también muy distintos, sólo pretendemos, en una visión e intención integradora, ofrecer un esquema que pueda comprender diversos aspectos que diferentes modelos de evaluación han propuesto o enfatizado. Por ejemplo, a grandes rasgos, del llamado *modelo de evaluación por objetivos* rescatamos esa misma atención a los objetivos, al control y a la capacidad de previsión, su tendencia a esclarecer consecuencias y medición, aunque intentamos problematizar sus argumentos, justificaciones y concepciones morales; mientras que del llamado *modelo de evaluación pluralista*, la posibilidad de concebir la diversidad de percepciones sobre los criterios evaluativos como imprescindible en el proceso y de generar condiciones para el diálogo, la discusión, la deliberación y la participación activa de la pluralidad de actores con intereses y perspectivas diversos, aunque tematizando las mismas también en torno a bienes, distribución, justicia, principios y criterios acerca de las decisiones.

Las actividades de evaluación estarían llamadas a apoyar y clarificar las implicancias de las distintas decisiones que las organizaciones sociales desarrollan, aportando información significativa a, y desde, diversos actores sociales involucrados en dichos procesos, de manera de permitir a éstos efectuar decisiones mejor fundadas entre opciones o alternativas que puedan explicitar los contenidos y sentidos significativos que constituyen las relaciones sociales. Ante la alternatividad de la acción y de las situaciones sociales, develar y discutir fundamentos implícitos en los programas, en su construcción y en su producción social, permitirá decisiones que tiendan a explicitar necesidades, objetivos, finalidades, valoraciones, expectativas, para mejorar la calidad de los instrumentos (intentando prevenir fracasos, desviaciones, consolidación o promoción de “disvalores”, reproducción de injusticias, mal-estar, etc.) pero también direccionar las acciones hacia la construcción de ciertas relaciones y capacidades humanas y sociales.

En esta forma las evaluaciones serán capaces de alimentar y retroalimentar circuitos de información hacia diferentes instancias o etapas de los procesos de diseño, gestión e implementación, y adqui-

rirán valor como elementos indispensables en un proceso de aprendizaje y producción social de sentidos y significaciones relevantes, constituyéndose en eslabones críticos o puentes que conecten las actividades que podríamos denominar “técnicas” con los “momentos decisionales fundamentales” (ético-políticos), de producción y reproducción social inherentes a toda intervención.

La evaluación de proyectos sociales, además de la medición precisa y la prueba, junto a la sofisticación científico-tecnológica, deberá proporcionar suficiente transparencia, comunicabilidad, condiciones de diálogo y consistencia ético-política para las decisiones de acción social, con amplitud y pertinencia en los elementos de juicio aportados, con capacidad de autointerrogarse por la apertura a un proceso de decisión cualitativamente más democrático, y de reflexión y evaluación permanente como actitud ética, en torno a principios o al juicio prudencial para la acción. Evaluación de la que no sólo se ocupen los técnicos, sino que integrada a un creciente aumento de la capacidad crítica de todos los ciudadanos para que puedan dar e intercambiar opiniones fundadas, propicie cambios sociales y subjetivos necesarios.

En ese sentido, sería interesante la constitución de nuevos indicadores e instrumentos, para cuyo diseño aquí sólo se han intentado definir y distinguir las dimensiones a tener en cuenta y algunos interrogantes básicos. Las tareas de investigación que quedarían pendientes serían, por una parte, el rastreo efectivo a través de diversas fuentes de los contenidos sustantivos actualmente utilizados, la comparación y reflexión crítica respecto de los mismos, y, por otra, la confección de sistemas de indicadores pertinentes para la construcción de “esquemas formales” para la discusión en los niveles de acción local, que es el ámbito en el que sería más fructífera la propuesta.

Bibliografía

- Ballart, X. (1992), *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- Beccaria, Luis (1996), "Provisión y regulación pública en los sectores sociales"; en *La trastienda de la investigación*, Belgrano, Buenos Aires.
- Bustelo, E. (1995), *Planificación social: del rompecabezas al "abrecabezas" (paper)*.
- Caritas, *Ser y quehacer de Caritas*, documento elaborado por la institución en 1998.
- Giddens, A., Turner, J. y otros (1990), *La teoría social hoy*, Alianza, Madrid.
- Guerrero Amparán, J. (1995), "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. IV, N° 1, México.
- Hintze, S. (org.) (1996), *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, CEA-CBC, Buenos Aires.
- Luckmann, Thomas (1996), *Teoría de la acción social*, Paidós, España.
- Maleandi, R. (1991), *Ética. conceptos y problemas*, Biblos.
- Robirosa, M. (1986), "Métodos y técnicas de evaluación de proyectos de acción social: su uso en A. Latina y el Caribe", en Unesco (1986), *Evaluación en América Latina y el Caribe: experiencias concretas*, París.
- Subirats, Joan (1995), "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación", en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. IV, N° 1, México.
- Sulbrandt, J., "La evaluación de los programas sociales, una perspectiva crítica de los modelos usuales", en Kliksberg, B. (comp.) (1993), *Pobreza. Un tema impostergable*, CLAD-FCE-PNUD, Caracas.

