

LA PARTICIPACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO EN LA EVALUACIÓN DEL DESARROLLO

José maría Díaz puente
jmdiaz@ppr.etsia.upm.es

ABSTRACT

La evaluación como práctica profesional es una cultura que se ha ido extendiendo enormemente en el campo de las políticas públicas y que ha dado lugar a un acelerado crecimiento de asociaciones y redes de evaluación y a una progresiva internacionalización de estas actividades. Las razones de esta expansión las podemos encontrar en la utilidad de la evaluación y su papel clave en el mundo de la política y en la Sociedad del Conocimiento. Un papel clave que se extiende a las políticas de desarrollo donde los evaluadores deben apostar por la participación, el *empowerment* y el aprovechamiento del potencial que suponen los procesos de evaluación.

Palabras clave: Seguimiento, Evaluación, Desarrollo, Aprendizaje y *Empowerment*.

Key words: monitoring, evaluation, development, learning and empowerment.

Correspondencia: José María Díaz Puente. Universidad Politécnica de Madrid. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos. Departamento de Proyectos y Planificación Rural. Ciudad Universitaria. Avda. de la Complutense s/n. 28040 Madrid. Telf.: 91 336 58 38. Email: jmdiaz@ppr.etsia.upm.es

HACIA UN DESARROLLO BASADO EN LOS ACTIVOS INTANGIBLES

A la hora de estudiar el desarrollo se pone de manifiesto que todo lo relacionado con él es una **cuestión de valores**, muy dependiente de posturas individuales, que ponen el énfasis en una serie de conceptos como la modernización, la dependencia, la liberalización... (NORAD-UD, 1997). Así a lo largo de los últimos 50 años ha habido una serie de enfoques predominantes que han dado lugar a un continuo enriquecimiento del concepto de desarrollo con la inclusión de nuevas variables. A la soberanía casi absoluta de los aspectos económicos del desarrollo de los años 50 a los años 70 se suman las variables ambiental (que empieza a tener un peso real en las políticas de desarrollo en los años 80), la variable social (en los años 90) y la variable del conocimiento en el s. XXI, donde se pone de manifiesto el papel predominante de la explotación del conocimiento en la creación de bienestar.

Pudiera parecer que el hablar de la Sociedad del Conocimiento es algo moderno o nuevo, pero no es así. Hace varios lustros que se viene empleando esta expresión que paulatinamente ha reemplazado a la de sociedad de la información, ciertamente menos importante desde el punto de vista del desarrollo. Y es que la distinción entre ambas expresiones es clara. La información es externa, mientras que el conocimiento es interno; la información es, en el mejor de los casos, objetiva, mientras que el conocimiento es subjetivo. La información puede carecer de sentido para una persona concreta, el conocimiento no, porque es propio. El conocimiento surge cuando la persona es capaz de atribuir significado a la información.

Precisamente una de las principales cuestiones del desarrollo está en lograr transformar la información en conocimiento. Esta circunstancia hace destacar la importancia de la inversión en cualificaciones que aumente las capacidades de una determinada población: la educación, la

formación y la investigación. En el aprovechamiento y uso del conocimiento, los factores humanos son los determinantes.

Un indicador claro de la importancia del conocimiento está en la evolución del empleo por sectores en los dos últimos siglos realizada por Nefiodow y que podemos ver en la figura 1, donde estos dos siglos se dividen en eras: la agrícola, industrial y del conocimiento. En esta evolución destaca el enorme crecimiento de los empleos directamente relacionados con el tratamiento de información y su transformación en conocimiento.

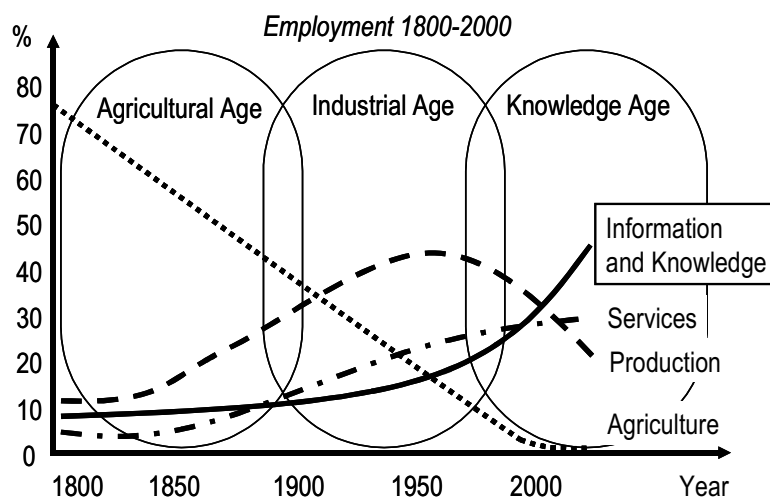


FIGURA 1: Evolución del empleo por sectores en los dos últimos siglos como indicador de la entrada en la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

Fuente: Nefiodow, 1990.

Algunos de los elementos que determinan la importancia de la variable conocimiento en el desarrollo son:

En primer lugar, el papel del conocimiento en la **competitividad** económica, medioambiental y social de los territorios. En éstos últimos tiempos la competitividad, el crecimiento económico y el bienestar de los países desarrollados se basan cada vez más en la generación y explotación del conocimiento y la información.

En segundo lugar, el papel del conocimiento en la **innovación**, fuente de nuevas vías de desarrollo, nuevas respuestas para los problemas de los territorios en desarrollo que no han cesado de aumentar desde hace casi un siglo (éxodo rural, desertificación, crisis del modelos agrarios tradicionales, etc.). La innovación y una gestión de los conocimientos eficaz son vitales para dar mayor eficacia a las inversiones en el desarrollo (FIDA, 2002)

Por último, como pone de manifiesto la Dirección General de la Sociedad de la Información de la Comisión Europea, fruto de la evolución de la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento es la importancia de los activos **intangibles**, el capital intangible (EUROSTAT, 2000). Frente a la importancia de las inversiones materiales en la sociedad industrial, son ahora las inversiones inmateriales, que generan conocimiento, las decisivas.



FIGURA 2: Importancia de los intangibles en el desarrollo.
Fuente: Elaboración propia.

Ahondando en estas inversiones inmateriales, de acuerdo con el Banco Mundial podemos distinguir 4 tipos de capital (Kliksberg, 1999). Dos tipos de capital tangibles, fáciles de cuantificar y manejar – los capitales natural y construido – representados en la figura 2 por la parte visible de un árbol (tronco, ramas y hojas) y dos tipos de capitales intangibles – el humano y social – difíciles de cuantificar y manejar, representados por las raíces del árbol, ocultas pero vitales para el desarrollo del árbol. Sin despreciar los dos primeros, destacar en el contexto del desarrollo, el papel prioritario concedido a los intangibles. Siguiendo el enfoque del capital intelectual (Sveiby, 1997; Edvinsson, 1997; Mcelroy, 2001) cuyo objetivo es determinar cuales son los intangibles que aportan valor a los organismos empresariales, se puede añadir – además del capital humano y social – el capital estructural (que incluye los activos de conocimientos sistematizados, explicitados o internalizados por la organización y compartidos de alguna manera).

Tenemos así tres tipos de capital intangible: el capital humano representado por los conocimientos y capacidad productiva de la población, el capital social que contribuye enormemente en la generación del capital anterior, y el capital estructural que a través de una adecuada sistematización permite compartir los nuevos conocimientos que se generan y facilitar así la generación de los dos capitales anteriores.

Especialmente interesante resulta el concepto de **Capital social**: concepto popularizado a través de los trabajos de Robert Putnum (Putnum, 1995)¹. Se trata de un concepto derivado de las complejas relaciones de la sociedad actual y que hace referencia a la infraestructura de relaciones que permite actuar de manera colectiva a una sociedad (Henderson & Morgan, 1999). Requiere confianza y buena voluntad y supone un activo para construir una inteligencia colectiva, una sociedad que aprende. Base para una buena gestión del conocimiento a través del aprendizaje centrado en las personas.

¹ Una buena reflexión sobre el capital social y su papel en la promoción del desarrollo económico local se encuentra en los trabajos de John Midgley (Midgley, 1998) de la Universidad de Berkeley.

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA EVALUACIÓN

En la actualidad, la evaluación ha derivado en una rica colección de enfoques diferentes y experiencias en trabajos realizados por todo el mundo. Una riqueza que conviene analizar desde sus orígenes para aprovecharla y tratar de distinguir sus componentes más útiles de cara al S&E del desarrollo. Estudiar el origen de la evaluación es importante para comprender sus pilares fundamentales, unos pilares que tienden a perderse en el diseño de una evaluación concreta en un momento determinado.

La evaluación tiene su origen en la misma forma de ser del hombre, *se asienta en la curiosidad humana y el deseo de hacer mejor las cosas. La evaluación nació cuando alguien preguntó: ¿Cómo sabemos que lo que hemos hecho es bueno?* (Patton, 1999). *¿Cómo sabemos que lo que hemos hecho está bien y bajo qué criterios? ¿Se pueden hacer mejor las cosas? Se trata de superar lo que parece ser nuestra tendencia natural de distorsionar la realidad y creer lo que queremos creer.*

Ahora bien, la práctica profesional de la evaluación como medio de mejorar la calidad de los programas nació en la segunda mitad de la década de los 60. Nació de dos importantes lecciones dentro del contexto de los programas sociales. La primera tuvo lugar durante las importantes inversiones realizadas durante las décadas de los 60 y 70 en EE.UU., donde se constató la imposibilidad de tener recursos para resolver todos los problemas. Es necesario priorizar las inversiones y para hacerlo eficazmente hace falta una base para decidir dónde y cómo invertir. La segunda lección va pareja a la anterior, y es que, aún teniendo suficiente, es necesario algo más que dinero para resolver los complejos problemas humanos y sociales.

En esta época se hicieron grandes inversiones en programas sociales pero los complejos problemas que se intentaban resolver con ellos no desaparecieron. Comenzaron los recelos y comenzó una creciente presión para que se demostrase la eficacia de las distintas intervenciones para proceder después al reparto de los limitados recursos.

Esta presión, iniciada en los Estados Unidos, se ha extendido a todos los países donde se ha ido adoptando la evaluación. De esta forma el objetivo inicial de la evaluación de mejorar la calidad de los programas se ha ido transformando en demostrar que éstos funcionan, con el empobrecimiento que ello supone frente al potencial del aprendizaje en los trabajos de evaluación. A esta situación ha contribuido decisivamente, además de la presión mencionada, la influencia del método científico en la realización de la mayor parte de las evaluaciones. Este método se basa en una metodología hipotético-deductiva para la medición del impacto usando técnicas rigurosas de análisis estadístico. Quizá es adecuado para el análisis de la eficacia pero es muy limitado para ayudar a comprender el complejo mundo que vivimos actualmente.

Como resultado de ambos factores – el histórico crecimiento de la presión por demostrar la eficacia y el dominio de un modelo basado en la medición del cambio – la mayor parte de los evaluadores han descuidado temas tan importantes como el proceso de evaluación y mejora continua de los programas. Empieza a existir la creencia de que sólo hay un medio de conducir las evaluaciones: la medición del cambio. Se olvida examinar otras cuestiones igual de importantes y se ponen en peligro enriquecedoras iniciativas participativas por no poder ser evaluadas dentro de este esquema. Es necesario devolver a la evaluación su primitivo objetivo dirigido a mejorar las intervenciones como acercamiento más adecuado de cara al S&E del desarrollo.

En cuanto a la difusión de estas actividades, podemos asegurar que la evaluación como práctica profesional es una cultura que se ha ido extendiendo enormemente en los últimos cuarenta años. La expansión del S&E en el campo de las políticas públicas, el crecimiento exponencial de las asociaciones y redes de evaluación y la progresiva internacionalización de la evaluación son algunos de los indicadores que demuestran esta creciente cultura de la evaluación.

Expansión del S&E en el campo de las políticas públicas

Entre los países pioneros en la adopción de la cultura de la evaluación ya en los años 60-70 se encuentran los países norteamericanos y del norte de Europa. Los Estados Unidos pueden considerarse como el país con una tradición más rica y con una institucionalización más temprana de las prácticas de evaluación en el ámbito de la Administración Pública.

Program evaluation in the United States began with the ambitious, federally funded social programs of the Great Society initiative during the mid- to late-1960s. La definitiva institucionalización de la evaluación en EE.UU. se produce con la creación de las unidades de evaluación de las oficinas federales y la promulgación de leyes que requerían a la *General Accounting Office* (GAO) la realización de análisis de la eficacia de los programas públicos. Posteriormente, se creó en 1980 un instituto propio de evaluación dentro de la GAO denominado División de Evaluación de Programas y Metodología, dando un paso definitivo en la institucionalización de la evaluación.

Tras la implantación de la evaluación en los EE.UU., en el resto de países se han venido apreciando ritmos diversos y un proceso de institucionalización acorde a su tradición y a su propio modelo de Administración Pública (competencias de evaluación en los parlamentos o en los niveles ejecutivos, niveles de centralización y descentralización existentes...). El alemán Hans-Ullrich Derlien (Derlien, 1990) distinguía una **primera expansión** de países que fueron pioneros en la adopción de la evaluación en los años 70: Estados Unidos, Canadá, Suecia, Alemania y Reino Unido. Un segundo conjunto de países europeos constituían la **segunda expansión** en los años 80: Dinamarca, Holanda, Noruega y Suiza. De ahí se ha ido extendiendo enormemente al sur y centro de Europa y demás continentes, Australia, África, Asia y Latinoamérica.

En el caso de la Unión Europea, es en 1988 – con la Reforma de sus Fondos Estructurales – cuando la evaluación queda institucionalizada. La reglamentación europea ha ido insistiendo en la obligatoriedad de evaluar los programas cofinanciados por sus fondos que cubren una gran variedad de ámbitos de actuación. Desde entonces, se han llevado a cabo un gran número de evaluaciones en todos los países miembros. Esta institucionalización de las prácticas evaluativas está requiriendo de un cuerpo común más unificado y un direccionamiento adecuado, siempre desde un planteamiento flexible que ayude a la obtención de resultados útiles para la mejora de los programas comunitarios.

En los países desarrollados esta adopción de prácticas evaluativas está **directamente vinculada al desarrollo de las políticas de bienestar y cohesión social**, planes sanitarios, educativos, etc. o, más recientemente en el caso específico europeo, por el desarrollo de la Administración Comunitaria de la Unión Europea. En los países en vías de desarrollo normalmente ha venido ligada a la **participación en programas financiados por**

organizaciones internacionales, que establecieron sus primeros departamentos y unidades de S&E hace más de 30 años y han contribuido enormemente a la expansión de la cultura de la evaluación en estos países.

Entre estos organismos pioneros figuran el Banco Mundial, el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (FIDA) y la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO). A ellos se han ido sumando las aportaciones de otros organismos tanto dentro del sistema de Naciones Unidas como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como fuera de él, donde encontramos la importante aportación de organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB), la Fundación Interamericana (IAF) o el Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional (IDRC).

Crecimiento exponencial de las asociaciones y redes de evaluación

Otro **indicador** significativo de la expansión de la cultura de la evaluación está en el crecimiento exponencial de las asociaciones y redes de evaluación en los últimos años. Asociaciones, cuyo objetivo principal es el de extender la cultura de la evaluación y orientar a sus miembros en la definición de valores que guíen las evaluaciones que realicen.

El proyecto pionero para el desarrollo de estándares profesionales para la evaluación de programas fue iniciado en Estados Unidos en 1975. Su objetivo era el de mejorar la evaluación de los programas de educación y formación. Se estableció un comité compuesto por 16 asociaciones profesionales de la educación, la Sociedad Americana de Evaluación (*American Evaluation Association* o AEA) y la Asociación Americana de Psicología. El resultado fue un conjunto de 30 criterios, el *Programme Evaluation Standards* (PES), que tomó la forma de una lista de comprobación de la calidad de los trabajos de evaluación. Los 30 criterios siguen siendo usados actualmente en Estados Unidos y otros países como Alemania y Corea del Sur o regiones como Australasia y África han formado grupos de trabajo para adaptar el PES en sus propios contextos. Organismos donantes han usado también el PES para comprobar la calidad de las evaluaciones de proyectos implementados en los países en desarrollo.

Desde la fundación de la AEA el ritmo de nuevas fundaciones se ha ido incrementando progresivamente. La *Canadian Evaluation Society* (CES) en 1981, la *Australasian Evaluation Society* (AES) como primera asociación regional que incluía más de un país en 1993 y luego vinieron la *United Kingdom Evaluation Society* (UKES), la *European Evaluation Society* (EES) y la Asociación Centroamericana de Evaluación (ACE). De forma que en 1995 había 6 organizaciones regionales y nacionales de evaluación. En 1998 pasaron a ser 12 y en 1999 eran ya más de 20, ante el auge de las asociaciones en Europa y África. En el 2002 podían contarse más de 40 organizaciones nacionales y regionales de evaluación (Love, 2002) y actualmente superan la media centena.

El papel jugado por los organismos internacionales en la extensión de la cultura de la evaluación en los países en vías de desarrollo ha sido patente. La imposición de requisitos de evaluación de los proyectos financiados por estas organizaciones en Latinoamérica, África y sudeste asiático ha dado lugar a hechos concretos como:

- La organización por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (FIDA) del primer Seminario de Evaluación de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, que tuvo lugar en San José, Costa Rica, en 1994. Un seminario que dio lugar a una de las primeras asociaciones de evaluación: la Asociación Centroamericana de Evaluación (ACE).
- El auspicio por parte de Naciones Unidas (a través del FIDA) de PREVAL en 1996, un programa para el fortalecimiento de la capacidad regional de seguimiento y evaluación en América Latina y el Caribe. Una red de evaluación muy activa en programas de desarrollo rural en todo el continente latinoamericano.
- La creación por la Oficina Regional del Este y Sur de África de UNICEF (ESARO) de una red informal de evaluación que ha dado lugar a la Asociación Africana de Evaluación (AfrEA) en 1999, que a su vez ha servido de impulso para la creación de numerosas asociaciones y redes nacionales de evaluación en el continente africano.
- Creación de redes y foros de evaluación en los países del sudeste asiático como Nepal, Tailandia o Bangla Desh.

Progresiva internacionalización de la evaluación

Para aprovechar la gran oportunidad que supone compartir experiencias y aprender de los demás, se está fomentando la construcción de una comunidad internacional de evaluación. El primer hito de esta construcción tuvo lugar en noviembre de 1995 donde las sociedades canadiense y americana de evaluación promovieron una **conferencia en Vancouver, British Columbia**, en colaboración con las otras tres grandes sociedades existentes en esa fecha: AES, ACE y EES. Fue la primera conferencia realmente internacional con 1600 evaluadores de 65 países de los cinco continentes y supuso un momento decisivo para la historia de la evaluación.

De 1997 a 1999 se discutieron varias ideas y posiciones respecto al tema, aprovechando las conferencias anuales y listas de discusión de la página web de la sociedad americana de evaluación. En febrero del 2000, presidentes y representantes de 15 asociaciones nacionales y regionales de evaluación se reunieron en **Barbados**, Indias Occidentales para hacer una propuesta de organización, que recibió el nombre de: *International Organization for Cooperation in Evaluation* (IOCE). En marzo del 2002 tuvo lugar una reunión en la **República Dominicana** como continuación a la de Barbados, donde se realizó el planeamiento explícito para una Asamblea Inaugural de la IOCE que tuvo lugar en marzo de 2003 en **Lima** (donde asistieron 37 organizaciones de los cinco continentes y donde se contó con la financiación de diversos organismos como UNICEF, la Fundación Kellogg, Banco Mundial, FIDA).

El papel de los organismos internacionales se pone de manifiesto también en los esfuerzos del PNUD y el Banco Mundial para la creación de una *International Development Evaluation Association* (IDEAS) inaugurada en otoño del 2002 en Beijing (China). Una red de profesionales de la evaluación enfocada a las necesidades de los evaluadores en los países en vías de desarrollo y con especial sensibilidad por el desarrollo de capacidades de evaluación en estos países.

RAZONES DE LA EXPANSIÓN DE LA CULTURA DE LA EVALUACIÓN

Hay que reconocer que después de más de 40 años de asistencia internacional, han sido muchos los avances que se han dado en los procesos, mecanismos y resultados de evaluación. Hoy en día existen evaluadores en todas las regiones del mundo. Se ha creado una masa crítica de profesionales con capacidad de responder a la demanda creciente de estas actividades.

Además la evaluación se está beneficiando de un intercambio general de experiencias, lecciones extraídas y técnicas innovadoras de análisis comparativo. Potenciados por las facilidades de comunicación electrónica, en casi todas las regiones del mundo se están constituyendo las ya comentadas asociaciones de profesionales de la evaluación. Estas asociaciones a su vez están impulsando el intercambio de experiencias, escritos, publicaciones; y, están facilitando el establecimiento de alianzas estratégicas entre sus miembros.

Hasta ahora, la evaluación se había dado solamente en el ámbito técnico, con metodologías e instrumentos que dependían y tenían su origen en la esfera de la investigación científica. Hoy esto está cambiando y se está diferenciando más y más del control contable y la investigación. La evaluación está evolucionando y se propone hoy en día como instrumento para la gestión de las políticas de desarrollo en apoyo de la ejecución, evaluación de impactos y transparencia administrativa.

Ante este auge de las actividades de evaluación, la pregunta que se suscita es: ¿Por qué esta gran expansión de la cultura de la evaluación? Algunas reflexiones para responder a esta pregunta se apuntan a continuación.

Utilidad

En primer lugar está la indudable **utilidad de las actividades de S&E**. La última conferencia internacional de la Sociedad Europea de Evaluación celebrada en octubre del 2002 en Sevilla supuso una reflexión sobre las principales corrientes existentes en el campo de la evaluación y que ponen de manifiesto distintas utilidades.

Bajo la corriente de la **teoría** (Chen, 1990 y Weiss, 1997), la evaluación permite aprender a interpretar los resultados según un marco teórico. Bajo la corriente de las **pruebas** (Cochrane, 1972), la evaluación permite obtener pruebas de que algo en concreto funciona². Bajo la corriente del **aprendizaje** (Fetterman, 2000), considerado sin duda como el objetivo global del S&E del desarrollo, la utilidad de la evaluación está en la extracción de lecciones de experiencia y creación de ciclos de retroalimentación y fortalecimiento de la población. Es necesario aprender de la evaluación. En un mundo donde el Estado ya no intenta ocuparse de todo, sino que, a menudo, tiene que asociarse con la sociedad civil para tomar decisiones en el ámbito de las políticas de desarrollo, el aprendizaje a través de la evaluación deja de ser el coto privado de las autoridades políticas. Las comunidades, las asociaciones y los ciudadanos también se sirven de la evaluación para aprender y mejorar.

Obviamente, en el mundo real, estas corrientes no son autónomas sino que se complementan y enriquecen. Muchos son los que argumentan que es la evaluación basada en la teoría la que

² La **Cochrane Collaboration** es una organización sin ánimo de lucro creada para facilitar pruebas de lo que realmente funciona en el campo de la atención sanitaria (ante la enorme cantidad de información existente). La misión de la organización **Campbell Collaboration** se extiende a la mayor parte de las actuaciones públicas.

genera las pruebas más convincentes, y que son las pruebas apropiadas las que hacen que las esferas políticas y la sociedad civil aprendan de verdad. Sin embargo, por la importancia de los procesos de aprendizaje social en el desarrollo humano, son los modelos basados en el aprendizaje los que mejor se adaptan a la creciente democratización que está teniendo lugar en las sociedades civiles. El grado de fortalecimiento institucional y de las sociedades civiles, está precisamente en relación con la aparición de estos procesos democráticos que facilitan los ciclos de retroalimentación de los modelos de evaluación basados en el aprendizaje.

Papel en la Sociedad del Conocimiento

Cada año se publican dos millones de artículos en las revistas técnicas y cada día aparecen siete millones de nuevas páginas web en Internet (Escorsa, 2001). La evaluación tiene un **papel clave dentro de la Sociedad del Conocimiento**, abordando las preguntas fundamentales de nuestro tiempo: ¿En qué información merece la pena fijar la atención? ¿Cómo generar conocimiento a partir de la información? El reto está en la selección, saber qué información merece la pena. Existen respuestas pero no preguntas, existe multitud de información pero no se sabe qué hacer con ella. Ante las innumerables cuestiones a las que puede responder un evaluador ante una evaluación concreta, el gran reto está en resolver qué merece la pena saber y hacer para obtener información útil en un momento adecuado para la toma de decisiones. En definitiva, averiguar qué es lo que crea la diferencia entre lo que la gente hace.

¡Producir datos es una cosa!. Conseguir que se usen es otra bien distinta (House, 1972). Un problema actual es la clasificación, absorción y utilización de la cantidad de información que se genera. Conseguir que la gente haga uso de los conocimientos que existen se ha convertido en una de las principales preocupaciones entre los diferentes sectores de la sociedad, y de manera especial en el campo del desarrollo internacional. Conseguir que la gente aplique lo que ya se sabe, o incluso lo que ellos mismos ya conocen.

La evaluación tiene la capacidad, y ese ha de ser uno de sus objetivos principales, de vincular la generación de conocimientos y resultados con su efectiva utilización para la toma de decisiones y la mejora continua. Ahora bien, los profesionales de la evaluación han de luchar por evitar que los frutos del S&E se queden en un conjunto de informes que muchas veces ni se leen, ni se usan. *La cuestión del uso del S&E surge de la necesidad de vincular el conocimiento y la acción* (Patton, 1997), y plantea preguntas fundamentales sobre la toma de decisiones y la aplicación del conocimiento para la creación de un mundo mejor.

Lo importante es la adquisición de capacidades entre los diferentes agentes de la evaluación, que asegure el uso del proceso y de los resultados de la evaluación. El uso de los resultados de evaluación está íntimamente unido a los planteamientos vistos: el aprendizaje, teoría y pruebas. Los resultados de evaluación pueden utilizarse principalmente para mejorar los programas, generar conocimiento o juzgar el valor de una intervención. El reto para los evaluadores está en adaptar estos usos a cada contexto concreto, con unos usuarios y actores concretos. Para aumentar la credibilidad y uso de los resultados, es necesaria la participación de un evaluador externo, sin implicación en el programa, que facilite una nueva perspectiva del proceso de evaluación.

El uso del proceso está íntimamente unido a la participación. Participar en el proceso de evaluación puede ser más útil para los implicados que el simple conocimiento de los resultados. Gran parte del aprendizaje descansa en el proceso al que da lugar la evaluación, cuanto más gente participe en él mayores serán los beneficios de este proceso. Los resultados e informes finalizan, pero lo que permanece es la capacidad de los implicados de pensar en términos de evaluación y de mejora continua. El uso del proceso es en sí mismo un impacto social en forma de adquisición de capacidades.

Para el S&E del desarrollo es importante apostar por un adecuado uso del proceso como vía para el fortalecimiento y adquisición de capacidades, sin olvidar la importancia del uso de los resultados. De los impactos sociales de estos usos se desprende precisamente la gran relevancia de los procesos de evaluación en las políticas de desarrollo.

Papel político

Todo trabajo de evaluación es político y supone una carga de valores (W.K. Kellogg Foundation, 1998). Toda fase de evaluación tiene implicaciones políticas en la manera de enfocar los temas, en la toma de decisiones, en la percepción de la intervención por la población y sobre todo, en la consideración de determinados intereses frente a otros que son ignorados. Es importante que los evaluadores tengan esta sensibilidad y comprendan la implicación de sus acciones, lo que requiere un diálogo continuo con todos los grupos implicados.

En la sociedad del conocimiento, la evaluación tiene un **papel político** con implicaciones en el éxito de las democracias. La evaluación se está convirtiendo en un instrumento clave para la transparencia política y la demostración de la eficacia de la gestión pública. La cuarta conferencia de la Sociedad Europea de evaluación en Lausanne de octubre del 2000 tuvo por título: *Taking evaluation to the people: A vision of Evaluation in support of democracy*. Un tema provocativo que invitaba a pensar sobre el papel de los evaluadores en la mejora de los sistemas y procesos democráticos.

Y dentro de la política, la evaluación juega un papel clave en las **políticas de desarrollo**, donde es importante insistir en los impactos sociales provocados por el uso del proceso de S&E frente al uso exclusivo que en muchas ocasiones se hace de los resultados de evaluación para demostrar que las inversiones funcionan (o no). Es importante apostar por un adecuado uso del proceso de S&E como vía para el fortalecimiento y adquisición de capacidades, sin olvidar la importancia del uso de los resultados.

LA EVALUACIÓN DEL DESARROLLO

Uno de los aspectos más importantes al emprender una actividad de evaluación, es la de definir un enfoque metodológico adecuado que responda a cada contexto concreto. El estudio de los enfoques utilizados para la evaluación del desarrollo lleva a distinguir la enorme influencia de los modelos inspirados en dos enfoques muy sistemáticos. El análisis coste-beneficio o **ACB**, cuyas raíces las podemos encontrar en el siglo XIX – en el ingeniero francés Jules Dupuit (Dupuit, 1844) – pero cuyo desarrollo práctico tuvo lugar en Norteamérica durante la segunda mitad del s. XX y el Enfoque del Marco Lógico o **EML**, una herramienta de planificación que fue formalmente adoptada por primera vez por Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) para la cooperación al desarrollo a comienzos de los 70. Después de la preparación de

un programa o proyecto, el EML vino a constituir en muchas ocasiones una herramienta clave de gestión, seguimiento y evaluación.

Ante las **limitaciones** de ambos enfoques (rigidez, enfoque negativo, restricción de la participación y el aprendizaje, sesgo hacia los resultados...) se han ido aportando distintas soluciones metodológicas. Un breve repaso de las **directrices metodológicas** para la evaluación seguidas por los principales organismos internacionales con implicación en el desarrollo pone de manifiesto la importancia dada a procesos como la **participación**, el **aprendizaje**, la **retroalimentación**, el **desarrollo de capacidades** y el **fortalecimiento** en el campo de la evaluación del desarrollo.

Y así en los años 90, se produce una gran difusión de enfoques como la evaluación participativa y el *empowerment evaluation* que consolidan la corriente de evaluación basada en el aprendizaje. Estos enfoques se han desarrollado con fuerza en los países en vías de desarrollo y van ganando peso en los países más desarrollados (especialmente en Norteamérica), donde estas ideas están siendo adoptadas a partir de experiencias en África, Asia y Latinoamérica. Este hecho es debido al enfoque demasiado académico en el que, con frecuencia, está cayendo la evaluación en los países desarrollados.

En la evaluación participativa, pueden distinguirse dos desarrollos distintos (Cousins, 1998). Por un lado está, la **evaluación participativa práctica**, surgida en los Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Noruega y Suecia, reflejando la importancia de la investigación en ciencias sociales de estos países. Una evaluación participativa que busca la implicación de las personas que tienen intereses creados en los resultados de evaluación, patrocinadores, gestores y todos los que están implicados en la toma de decisiones.

Por otro lado, está la **evaluación participativa transformadora**, surgida en Latinoamérica, India y África reflejando la cultura y las condiciones sociales de estos países. Un ejemplo de cómo las circunstancias extremas han forjado un tipo de evaluación con objetivos de transformación social entre los menos aventajados. Un enfoque más rico que busca la implicación de todos los afectados, incluyendo a los que menos poder tienen, su fortalecimiento y adquisición de capacidades a través del proceso de evaluación. Un enfoque muy apropiado para la evaluación del desarrollo, directamente emparentado con el *empowerment evaluation*, otro de los enfoques con gran interés para la evaluación del desarrollo.

El **Empowerment Evaluation** (EE) ha supuesto un fenómeno a nivel mundial desde su difusión en 1993 a través de la Asociación Americana de Evaluación. Esta Sociedad apadrina actualmente el EE a través de uno de sus TIG (*Topical Interest Group*) llevado por el profesor Fetterman, creador y difusor del modelo (Fetterman, 2000). El EE es fundamentalmente un proceso democrático centrado en el fortalecimiento de la población, la mejora y el aprendizaje (el uso de conceptos, metodologías y hallazgos de evaluación para fomentar la mejora y el fortalecimiento). Toda la comunidad – no un solo individuo, un evaluador externo o un gestor interno – es responsable de un proceso de evaluación que requiere unos ciclos de reflexión y acción que guían el ciclo que caracteriza al EE y que señala el recorrido desde las etapas iniciales donde se aprende a trabajar juntos hasta las etapas finales caracterizadas por un trabajo maduro y productivo de una comunidad que aprende.

CONCLUSIONS

Los últimos cuarenta años, han sido testigos de una expansión internacional sin precedentes de la cultura de la evaluación acompañada de un gran avance en los procesos, mecanismos y resultados de evaluación. Indicadores de esta expansión son su progresiva institucionalización en las políticas públicas y el crecimiento exponencial de las asociaciones y redes de evaluación en los últimos años.

Las razones podemos encontrarlas en la utilidad de la evaluación y su importante papel en la política y en la mejora de los sistemas democráticos. Las actividades de S&E abordan las preguntas fundamentales de nuestro tiempo ante el ingente volumen de información que se genera: ¿Qué merece la pena saber?, ¿cómo generar conocimiento a partir de la información?. Nunca como hasta ahora en la historia de la humanidad, ha sido tan verdad la afirmación de que el conocimiento es poder.

La evaluación debe atender a un desarrollo caracterizado por una serie de variables tradicionales como son la económica, medioambiental y social, y otra variable derivada de la sociedad actual como es el conocimiento. En éstos últimos tiempos el crecimiento económico, la competitividad y el bienestar de los países desarrollados se basan cada vez más en la generación y explotación del conocimiento y la información.

El siglo XXI nos introduce de lleno en una sociedad del conocimiento donde destaca el importante papel de los intangibles y la introducción de una nueva cultura y nuevos planteamientos de la relación y de la comunicación entre las personas que ha dado lugar al concepto de capital social. Un activo para construir una inteligencia colectiva, un aprendizaje organizativo, una sociedad que aprende y aumenta sus capacidades para enfrentar los retos de la sociedad actual.

En este contexto, ocupan un lugar esencial la educación y la formación. Es preciso invertir en cualificaciones y establecer un marco general del desarrollo para la gestión de intangibles que generen beneficios en el futuro.

Sin olvidar las aportaciones de las corrientes basadas en la teoría y las pruebas, es importante apostar por el aprendizaje como planteamiento para la evaluación del desarrollo devolviéndole su primitivo objetivo dirigido a mejorar las intervenciones más que demostrar que funcionan. Es necesario preparar a la gente para usar tanto los resultados como el proceso de evaluación. Un uso del proceso que se constituya como una vía para el fortalecimiento y aproveche el potencial de la evaluación para generar capacidades entre la población.

No existe una teoría universal sobre las causas del desarrollo ni sobre como llevar a cabo su S&E. Es importante acercarse a él con una mentalidad abierta y abordarlo desde varias perspectivas o enfoques. En la línea de constatar la importancia del proceso de evaluación, destacar las aportaciones de los enfoques basados en la participación y el fortalecimiento.

Estos enfoques se han desarrollado con fuerza en los países en vías de desarrollo y van ganando peso en los países más desarrollados, donde estas ideas están siendo adoptadas a partir de experiencias en África, Asia y Latinoamérica. Han dado lugar a una concepción de la evaluación donde lo importante es el aprendizaje y capacitación de todos los participantes. Fruto

de esta concepción son modelos como la evaluación participativa transformadora o el *empowerment evaluation*, especialmente interesantes de cara a la evaluación del desarrollo.

REFERENCES

- CHEN, H. T. (1990). *Theory driven evaluations*. Newbury Park, California: Sage Publications.
- COCHRANE A.L. (1972). *Effectiveness and Efficiency. Random Reflections on Health Services*. London: Nuffield Provincial Hospitals Trust.
- COUSINS, J.B. & WHITMORE, E. (1998). *Framing participatory evaluation*. In *New Directions for Evaluation*, 80, 5- 42.
- DERLIEN, H.-U. (1990). *Genesis and structure of evaluation efforts in comparative perspective*. In R.C. Rist, *Program evaluation and the management of government*. London: Transaction Publishers.
- DUPUIT, J. (1844). *On the Measurement of the Utility of Public Works*. *Annales des Ponts et Chaussées* No. 2, p.332-75 (1952 translation in *International Economic Papers: IEP* No. 2; 1952 p. 83-110).
- EDVINSSON, L. & MALONE, M.S. (1997). *Intellectual capital: realizing your company's true value by finding its hidden brain power*. New York: HarperBusiness.
- ESCORSA, P. (2001). *De la vigilancia tecnológica a la inteligencia competitiva en las empresas*. Conferencia inaugural de los Estudios de Información y Documentación de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) del segundo semestre del curso 2001-2002. Barcelona.
- EUROSTAT. (2000). *SINE – Statistical Indicators for the New Economy*. EPROS – The European Plan for Research in Official Statistics. Directorate-General Information Society – Statistical Office of the European Communities. Brussels.
- FETTERMAN, D.M. (2000). *Foundations of Empowerment Evaluation: Step by Step*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- FIDA. (2002). *Consulta sobre la sexta reposición de los recursos del FIDA. Tercer período de sesiones*. 2 y 3 de julio del 2002. Roma.
- HENDERSON, D. & MORGAN, K.; 1999. *Regions as laboratories: The rise of regional experimentalism in Europe*. In *Innovation and Social Learning*. Macmillan, St.Martins Press. London. D Wolfe & M. Gertler.
- HOUSE, E.R. (1972). *The conscience of educational evaluation*. *Teachers College Record*, 73, 3.
- KLIKSBERG, B. (1999). *Social Capital and Culture: Master Keys to Development*. *CEPAL Review*: 83-102.
- LOVE, A.J. & RUSSON, C. (2002). *International evaluation: the way forward*. In the Canadian Evaluation Society Newsletter. Winter 2002. CES National Office. Ottawa.
- MCELROY, M.W. (2001). *Social Innovation Capital*. Draft, Macroinnovation Associates, July, pp. 1-14.
- MIDGLEY, J. & LIVERMORE, M. (1998). *Social capital and local economic development: Implications for community social work practice*. In *Journal of Community Practice*. Vol. 5, Nº ½ ; 1998, pp. 29-40.
- NEFIODOW, L.A. (1990). *Der fünfte Kondratieff*. Strategien zum Strukturwandel in Wirtschaft und Gesellschaft. Frankfurt.
- PATTON, M.Q. (1997). *Utilization-Focused Evaluation: The New Century Text*. 3rd. ed. Sage Publications. Thousand Oaks. California.

- PATTON, M.Q. (1999). *Utilization-Focused Evaluation in Africa*. Evaluation training lectures delivered to the inaugural conference of the African Evaluation Association. Edited by Prudence Nkinda Chaiban. Nairobi.
- PUTNUM, R.D. (1995). *Bowling alone: America's declining social capital*. In *Journal of Democracy*, 6, 65-78.
- SAMSET, K. (1993). *Evaluation of Development Assistance: Handbook for Evaluators and Managers*. Norwegian Agency for Development Cooperation, & Scanteam International. Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Norway.
- SVEIBY, K.E. (1997). *The New Organizational Wealth: Managing and Measuring Knowledge-Based Assets*. Berrett-Koehler Publishers. New York.
- W.K. KELLOGG FOUNDATION (1998). *The W. K. Foundation Evaluation Handbook. Philosophy and Expectations*. En internet: <http://www.wkkf.org/pubs/Pub770.pdf>. W.K. Kellogg Foundation. Battle Creek, Michigan.
- WEISS, C. H. (1997). *Theory-based evaluation: past, present, and future. Progress and Future Directions in Evaluation: Perspectives on Theory, Practice, and Methods*. D. Rog and D. Fournier. Jossey-Bass. California.