

La investigación social y la investigación evaluativa en programas sociales. Reflexiones en torno a las prácticas de investigación en dos campos distintos.

Norberto Vázquez, Mercedes Aguilar, Gabriela Mykietiw y Mercedes Torres Salazar.

Cita:

Norberto Vázquez, Mercedes Aguilar, Gabriela Mykietiw y Mercedes Torres Salazar (2013). *La investigación social y la investigación evaluativa en programas sociales. Reflexiones en torno a las prácticas de investigación en dos campos distintos. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/780>

X Jornadas de Sociología de la UBA

*20 años de pensar y repensar la sociología.
Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI
1 al 6 de julio de 2013*

MESA 82: METODOLOGÍA Y EPISTEMOLOGÍA: Nuevos desafíos en las Ciencias Sociales

“La investigación social y la investigación evaluativa en programas sociales. Reflexiones en torno a las prácticas de investigación en dos campos distintos”.

Vázquez, Norberto¹

nvazquez04@yahoo.com.ar

Aguilar, Mercedes¹

meraguilar@gmail.com

Mykietiw, Gabriela¹

gmykietiw4@yahoo.com.ar

Torres Salazar, Mercedes¹

mtsalazar@yahoo.es

Introducción:

En el ámbito académico vinculado con las Ciencias Sociales existe consenso respecto de la concepción del dato como una construcción que se produce en un contexto determinado, pudiéndose reconocer en este proceso aspectos teóricos, metodológicos y empíricos.

En este sentido, la investigación social en el campo académico y en el de las políticas sociales -fundamentalmente a través de los procesos de evaluación-comparten similitudes, ya que el último suele utilizar técnicas y procedimientos desarrollados en el primero, de manera tal que en ambos se apunta a generar conocimiento válido y confiable sobre la realidad social.

Sin embargo se trata de tipos de investigación que se llevan a cabo en ámbitos distintos que poseen sus propias lógicas. Así, es de esperar que posean diferencias, las cuales deben ser tenidas en cuenta tanto por ser generadoras de posibilidades como también por ser condicionantes para la producción de conocimiento. Es por lo mencionado que en la presente ponencia nos

¹ Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Marcelo T. de Alvear 2230, C1122AAJ, CABA.

proponemos realizar una serie de reflexiones en torno a las semejanzas y diferencias existentes entre los procesos de producción de conocimiento llevados a cabo en ambos campos.

Para ello, presentamos los avances realizados a la fecha por nuestro grupo de investigación. Específicamente, nos centraremos en señalar algunas cuestiones de orden teórico – metodológico referidas a las implicancias de construir conocimiento en el marco de la investigación evaluativa.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar describimos cómo surgió el interés por el tema, posteriormente nos detenemos en analizar similitudes y diferencias en la investigación evaluativa y la académica a partir de la producción bibliográfica y, finalmente, realizamos algunos comentarios y reflexiones a modo de conclusión.

Nuestro interés por el tema

Quienes elaboramos esta ponencia nos desempeñamos profesionalmente en los dos campos que son eje de análisis, con lo cual asumimos un doble rol: por un lado el de docentes investigadores en ciencias sociales y, por el otro, el de integrantes del área de monitoreo y evaluación de un programa nacional destinado a la primera infancia. Al respecto, cabe señalar que la posibilidad de inserción profesional en este último ámbito se encuentra estrechamente ligada a la posesión de conocimientos y credenciales obtenidas en la investigación y la docencia de la disciplina metodología de la investigación en ciencias sociales.

Esta doble pertenencia es el punto de partida para pensar y reflexionar sobre las condiciones de producción de conocimiento en espacios enmarcados en reglas institucionales -formales e informales- diferentes. En suma, sobre nuestra propia práctica profesional.

Así, a partir de los intercambios cotidianos comenzamos a interrogarnos acerca de las semejanzas y diferencias entre ambas actividades. Puntualmente, y considerando nuestra formación, nos preguntamos sobre la especificidad de la investigación evaluativa: ¿Qué aspectos la distinguen de la actividad en el ámbito académico? ¿En qué radica esa especificidad? ¿Cuáles son los factores que le imprimen a la investigación evaluativa sus características particulares?

Frente a ello, ensayamos una serie de respuestas que se basan en nuestra experiencia previa y del quehacer diario como integrantes del área de evaluación de un programa social. Esto dio lugar a una serie de supuestos que constituyen nuestro punto de partida:

a) La investigación evaluativa se nutre de procedimientos, técnicas e instrumentos provenientes de la investigación académica en ciencias sociales;

b) derivado de lo anterior se sigue que, al igual que la investigación académica, busca el rigor en la construcción de conocimiento.

c) No obstante esta importante similitud, existe una diferencia central de la que se derivan las restantes: las características del ámbito institucional en que se desarrolla cada una.

Considerando lo anterior, iniciamos un rastreo bibliográfico tomando como orientación para la lectura algunos interrogantes básicos: ¿Quiénes son los autores que se han dedicado a reflexionar acerca de la producción de conocimiento en ambos campos? ¿Cuáles son las dimensiones a partir de las cuales comparan a estas dos formas de producir conocimiento? ¿Cuáles son las semejanzas y qué diferencias que identifican? ¿En qué consisten? ¿Cómo influyen sobre la validez y la confiabilidad de la información construida dichas diferencias?

La investigación académica y la investigación evaluativa. Reflexiones desde el análisis de la producción bibliográfica

En las últimas décadas, las sociedades de nuestra región atravesaron grandes transformaciones que dieron lugar a escenarios complejos y cambiantes. Esta complejidad ha sido abordada tanto desde el campo de las políticas sociales como desde el académico. El primero incorporando progresivamente a los planes y programas una serie de atributos estratégicos; el segundo, desde la investigación, elaborando propuestas y sugerencias a partir del análisis de experiencias concretas.

En este contexto se ha experimentado un incremento de planes, programas y proyectos sociales en los cuales los gobiernos destinan una cantidad importante de recursos públicos para promover el bienestar individual y colectivo. Simultáneamente, en este ámbito de las políticas públicas se han ido incorporando instrumentos y procedimientos tendientes a mejorar la gestión, con el objetivo de tornarla más eficaz y eficiente y así, dotar de transparencia la utilización de fondos públicos destinados a enfrentar problemas y cuestiones sociales.

Considerando lo anterior, distintos autores han dedicado esfuerzos en analizar y problematizar las posibilidades de construcción de conocimiento en el espacio estatal no académico, lo cual se pone de manifiesto en la creciente cantidad de libros, artículos y manuales de evaluación que se van publicando. En líneas generales, en estas producciones podemos identificar en qué consiste la investigación evaluativa, apreciándose de forma más o menos explícita, la comparación y/o la vinculación que establecen los distintos autores con la investigación académica en ciencias sociales.

Básicamente, teniendo en cuenta el análisis bibliográfico realizado, podemos afirmar que los motivos que hacen a las diferentes modalidades que asumen los procesos de producción académica y evaluativa, refieren a los ámbitos institucionales en los cuales se desarrollan.

En la Argentina, la Reforma Universitaria² tuvo “la virtud inmensa de substraer la universidad de las influencias directas de los factores de poder, creando un ámbito de pensamiento que podía florecer sin presiones de intereses extraacadémicos” (Saltalamacchia, 2000: 13). Por el contrario esta autonomía es por definición ajena al ámbito de las políticas públicas, donde la producción de conocimiento tiene como marco un escenario en que distintos actores -con su propia lógica e intereses- conviven y desarrollan sus actividades de manera no siempre armónica (Aguilar Villanueva: 1995).

Es por lo mencionado que consideramos fundamental centrarnos en las condicionantes particulares del campo en el cual se desarrolla la investigación evaluativa, considerando sus implicancias en la producción de conocimiento.

Los programas sociales: el contexto en el que se desarrolla la investigación evaluativa

En un clásico trabajo, Oszlak y O’Donnel (1976), consideran que a través de las políticas públicas se ponen de manifiesto, por medio de acciones y omisiones, las modalidades de intervención del Estado en relación con las cuestiones de interés de diversos actores. De manera complementaria, Tamayo Sáez, afirma que las políticas públicas pueden ser entendidas como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público identifica la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema” (1997: 283).

A su vez, Las políticas sociales forman parte de las políticas públicas, caracterizándose por su objeto y finalidad de intervención. Siguiendo a Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2006: 24) consideramos que “la política social, en su aspecto más general puede ser pensada como un conjunto de acciones públicas y/o privadas relacionadas con la distribución de recursos de todo tipo en una sociedad particular, cuya finalidad es la provisión de bienestar individual y colectivo”. En este sentido, las políticas sociales tienen su punto de origen y su legitimidad en los problemas sociales: “Las intervenciones, sobre todo durante la planificación y durante toda la existencia del programa, se pueden considerar como solución de problemas comunales percibidos o incipientes. El origen de un programa social es el reconocimiento de un problema social” (Rossi y Freeman, 1989: 25).

² La Reforma Universitaria de 1918 fue un movimiento estudiantil que se inició en Córdoba y luego se extendió a otras universidades de Argentina y de América Latina. Entre sus principios se encuentran la autonomía universitaria, el cogobierno, la gratuidad de la enseñanza, la periodicidad de las cátedras y la extensión universitaria.

El ámbito de las políticas públicas “el proceso de toma de decisiones (...) comienza con la adopción de los postulados más generales que luego se desagregan y precisan en planos de mayor concreción. Así, la política social global prioriza sectores y establece el tipo de integración que ellos mantendrán entre sí, en el marco de un contexto teórico, histórico y espacial determinado. Cuando esta priorización se plasma en un modelo que relaciona medios y fines, concatenándolos temporalmente, se obtienen *planes*” (Cohen y Franco, 1988: 75). Siguiendo a estos autores, podemos identificar un mayor nivel de concreción cuando hablamos de programas y más aún cuando se hace referencia a proyectos. Así, “Un *proyecto* es una empresa planificada consistente en un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas con el fin de alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y un período de tiempo dados” (ONU, 1984, citado por Cohen y Franco, 1988: 76). Mientras que, “Un *programa* se constituye por un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos. Establece las prioridades de la intervención, identificando y ordenando los proyectos, definiendo el marco institucional y asignando los recursos que se van a utilizar” (Cohen y Franco: 1988: 76).

De este modo, los programas sociales se enmarcan dentro de un entramado de iniciativas y decisiones que, en un determinado tiempo y lugar, representan a las acciones que lleva a cabo el Estado en sus distintos niveles, con el propósito de enfrentar problemas socialmente significativos.

A su vez, entendemos a la investigación evaluativa como la investigación aplicada en ciencias sociales (Rossi y Freeman, 1989, Sautu, 2001) que se desarrolla en el marco de los programas sociales. De esta particular inscripción se desprenden una serie de condicionantes que delimitan y establecen reglas del juego diferenciales, lo cuál tiene dos implicancias importantes:

a) La evaluación no puede ser considerada en forma aislada ni del diseño ni de la implementación, por ser tres fases interdependientes del proceso de intervención. Al respecto, puede afirmarse que este proceso es el que le otorga su propósito (su “para qué”) a la investigación evaluativa, que es diferente del propósito o fin último de la investigación académica.

b) En toda intervención (se trate de plan, programa o proyecto), interactúan una multiplicidad de actores con sus propios intereses, miradas y lógicas; esto hace al contexto y establece posibilidades y límites a la producción de conocimiento en la investigación evaluativa.

De este modo, aún cuando en ambos tipos de investigación—el académico y el evaluativo- los problemas sociales constituyen el punto de partida y no son algo “dado”, sino que se constituyen como tales a partir de una construcción conceptual; las diferencias arriba mencionadas hacen que los problemas de agenda no sean traducibles en problemas de investigación en términos teórico-metodológicos (Moro 2000).

El “ciclo de las políticas públicas”

Como ya fuera señalado, la investigación evaluativa se desarrolla y toma sentido en el marco de las políticas públicas. En este sentido, no es posible reflexionar sobre cuestiones que hacen a la investigación evaluativa sin vincularla con las otras dos instancias que hacen al proceso de intervención: *el diseño de la intervención y su gestión* (que incluye todos los aspectos relacionados con la ejecución de las acciones previstas). Tanto es así, que Rossi y Freeman afirman que “...la forma en que los interrogantes de la evaluación sean formulados y los métodos de investigación adoptados dependen del programa evaluado” (1989: 25).

Al igual que los procesos de investigación en el ámbito académico, los procesos de intervención en el campo social no se desarrollan de manera lineal³ y armónica. Más allá de la secuencia lógica presentada en los manuales de programación social, las etapas no siguen necesariamente el orden lógico y cronológico esperado y muchas veces se producen de manera simultánea.

No obstante esto, para poder abordar el tema, el análisis de las políticas públicas como disciplina⁴ plantea un modelo denominado “el ciclo de las políticas públicas”⁵, considerando a éstas como una construcción en la que pueden reconocerse distintas fases:

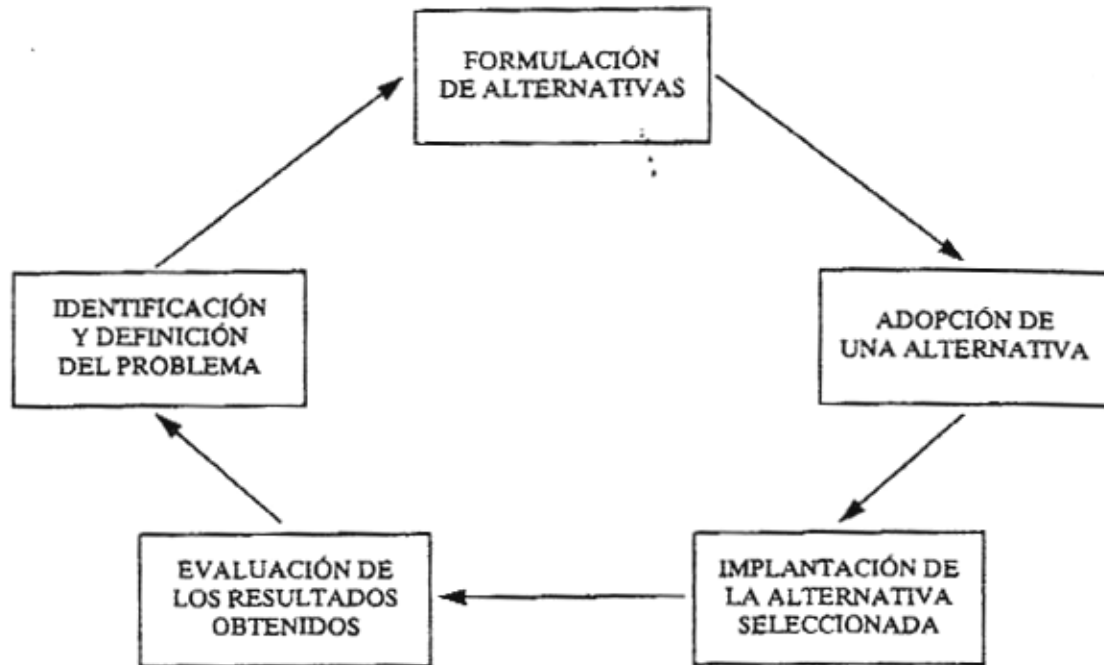
1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de las alternativas de solución.
3. Adopción de una alternativa.
4. Implantación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos.

³ “...se reconoce que el proceso de planificación/programación no responde a una racionalidad lineal, que los actores involucrados en la gestión y ejecución reinterpretan permanentemente los objetivos buscados a través de su accionar, en síntesis, que todo el proceso de gestión social está signado por grandes dosis de incertidumbre, en gran parte como producto de la naturaleza del contexto en que se desarrolla” (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2007: 40).

⁴ “El análisis de políticas es un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas –la Ciencia Política, la Sociología, la Teoría de la Organización, la Psicología y la Antropología, entre otras– que intentan mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos. El análisis de políticas es “investigación para la acción”; su objetivo es ayudar al decisor público a responder a preguntas tales como: ¿debería intervenir el gobierno para solucionar un problema concreto?; ¿cómo se debe orientar esa intervención?; ¿cuánto tiempo será necesario actuar sobre él?; ¿qué costes acompañarán a las acciones emprendidas?; ¿quién se beneficiará de la intervención y quién resultará perjudicado por ella?; ¿serán o no satisfactorios los resultados de la intervención?” (Tamayo Sáez, 1997: 283).

⁵ El término “ciclo de la política” fue propuesto por May y Wildavsky en 1977 (Aguilar Villanueva: 2000).

La relación e interdependencia entre las fases del proceso pueden apreciarse a partir del siguiente diagrama:



Tamayo Sáez, 1997: 283

Si se reconoce que la evaluación y, más precisamente la construcción de información, no se da en la instancia final sino a lo largo del ciclo, este modelo permite visualizar con mayor claridad el necesario vínculo entre diseño, implementación y evaluación al que hacemos referencia.

A su vez, si bien se trata de fases interdependientes de un mismo proceso, resulta fundamental no perder de vista que tienen características y funciones propias: "...mientras la planificación mira hacia delante, plantea previsiones de la acción en los escenarios posibles y deseables, la evaluación enfatiza la mirada hacia atrás, buscando aprender de lo hecho, de los errores y aciertos, valorando lo positivo y lo negativo, para poder recomendar giros o refuerzos en la acción futura" (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2007: 31).

Es así que la evaluación no puede considerarse por fuera de la planificación y de la ejecución ya que, básicamente, *evaluar implica un ejercicio comparativo entre lo planificado y lo ejecutado*, entre los resultados esperados y los resultados logrados, entre la situación de la población destinataria antes y después de la implementación: "La evaluación puede verse entonces como una respuesta a la necesidad de reducir la incertidumbre en cada uno de los momentos de la acción, para reconocer si los esfuerzos están "correctamente" encaminados. Es decir que se requiere una retroalimentación continua en la implementación para ir corrigiendo sobre la marcha los cursos de acción

teniendo en cuenta las cuestiones que preocupan a los involucrados en la ejecución (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2007: 41)

En este sentido, Rossi y Freeman plantean que “La investigación evaluativa es una parte integral del conjunto más amplio de actividades que generalmente se describe como política racional”, es por esto que “...las relaciones entre el programa y su evaluación requieren una comprensión mutua de las habilidades y del proceso en que participan ambas partes (de aquí la necesidad de considerar la planeación, el diseño y la ejecución del programa)” (1989:41). A su vez cada evaluación se debe integrar a su programa ya que “las tareas emprendidas por los evaluadores son diferentes en varios sentidos, según la etapa de actividad en que se desarrollan y las necesidades e intereses de los evaluadores, como los políticos, administradores del programa y grupos financieros” (Rossi y Freeman, 1989: 41). Este ejercicio comparativo constante requiere de información. De la cantidad, calidad y tipo de información construida dependerá en gran medida la “corrección” del diseño y la implementación.

Del mismo modo en que la calidad de la información que se pueda generar en una investigación académica dependerá de la calidad del proyecto de investigación (su claridad conceptual, sus interrogantes, objetivos e hipótesis, la viabilidad en relación con los recursos disponibles, entre otros), en el ámbito de la investigación evaluativa “...los políticos y los administradores del programa deben asegurar que la toma de decisiones, la planificación y la ejecución se realicen de manera clara y explícita, de modo que las intervenciones serán para beneficiarse del esfuerzo de los evaluadores” (Rossi y Freeman: 1989: 42).

En la medida en que estas cuestiones no sean expresadas de manera clara y precisa, las posibilidades de medir de manera válida y confiable qué es lo que se hizo y cuáles fueron los resultados obtenidos, son limitadas. De modo que los aportes que pueda realizar la evaluación para mejorar el diseño y las acciones de un programa, se verán fuertemente acotadas.

Lamentablemente, en la instancia de diseño de un programa, no siempre está presente la voz de quienes serán encargados de la evaluación, es así como en la fase de diseño de la propuesta de intervención pueden no ser contemplados una serie de requisitos que contribuyen de manera positiva a aclarar por qué se llevará adelante la intervención, en qué consistirá, cómo y cuánto se hará, quién lo llevará adelante y cuáles son los resultados esperados.

Efectivamente, para una adecuada ejecución y evaluación de las acciones, en todo diseño de intervención deberían estar contemplados y expresados de manera precisa y clara, los siguientes ítems:

| Pregunta Guía | Ítem |
|----------------------------|---|
| ¿Qué se quiere hacer? | Naturaleza del proyecto |
| ¿Por qué se quiere hacer? | Origen y fundamentación |
| ¿Para qué se quiere hacer? | Objetivos, propósitos |
| ¿Cuánto se quiere hacer? | Metas propuestas |
| ¿Cuándo se va a hacer? | Cronograma propuesto |
| ¿Dónde se quiere hacer? | Localización física (ubicación en el espacio) |
| | Cobertura espacial |
| ¿Cómo se va a hacer? | Actividades y tareas |
| | Metodología adoptada |
| ¿A quiénes va dirigido? | Destinatarios |
| ¿Quiénes lo van a hacer? | Recursos humanos |
| ¿Con qué se va a hacer? | Recursos materiales |
| ¿Con qué se va a costear? | Recursos financieros |

Elaboración propia en base a Ander-Egg (2008)

A esto hay que agregar algo fundamental que no suele estar tan desarrollado en los manuales de programación y menos aún en los documentos técnicos de los programas: tener en cuenta cuál es *la concepción teórica* que guía a la propuesta de intervención, es decir, la hipótesis que subyace a la propuesta.

En definitiva, y a riesgo de simplificar demasiado, toda intervención puede ser vista como una hipótesis, la cuál se ha de poner a prueba a partir de los resultados que genere la intervención sobre el problema, en este sentido, Aguilar Villanueva sostiene que “toda política es una hipótesis que espera realizar ciertos objetivos mediante ciertas acciones y que en consecuencia es susceptible de error” (1993: 16).

En esta línea, según Rossi y Freeman “la evaluación se puede emprender para probar una hipótesis particular de la ciencia social o un principio de práctica profesional” (1989: 24), mientras que Nirenberg, Brawerman y Ruiz resaltan que “...no hay límites demasiado precisos entre la evaluación y la investigación; cuando se pone a prueba una modalidad de intervención considerada innovadora, la evaluación, en tanto incluye un proceso riguroso y sistemático de recolección de información para emitir juicios y recomendaciones, sirve además para probar la eficacia de la intervención innovadora, comparándola con otras formas tradicionales de intervenir en el mismo problema” (2007: 37). De este modo, en determinadas situaciones, la evaluación puede ser vista como investigación ya que contribuye al avance del conocimiento teórico a partir de la sistematización de experiencias.

No obstante esta similitud, es preciso tener en cuenta que en el campo de las políticas públicas en general y en el de las políticas sociales en particular, los fundamentos teóricos de la intervención no suelen estar explícitos y cuando lo están, en muchos casos resultan ser débiles: “El carácter blando de las

tecnologías utilizadas en la casi totalidad de los programas sociales significa que las supuestas relaciones causales que vinculan los insumos y las actividades con los productos, resultados e impactos no responden a un conocimiento cierto y válido sino que, en el mejor de los casos, constituye sólo hipótesis a verificar...Más aún, buena parte de los programas sociales tienen bases teóricas débiles, las cuales a menudo no se hace explícitas ni en los programas mismos ni en las evaluaciones” (Sulbrandt, 1994: 326).

El propósito de la investigación evaluativa

Otra importante diferencia entre ambos tipos de evaluación se vincula al propósito que las guía. El contexto de intervención en el cual se desarrolla y tiene sentido la investigación evaluativa hace que, a diferencia de su par académica, éste no sea de por sí el de generar un avance en el conocimiento acumulado, sino un fin práctico concreto.

Efectivamente, en un contexto definido por la acción -por la intervención estatal con objetivos explícitos-, la construcción de conocimiento se orienta a la búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en la utilización de recursos públicos por parte del Estado. Cada vez en mayor medida, se reconoce la necesidad de contar con información adecuada como apoyo para las distintas instancias que hacen a la detección de problemas, toma de decisiones, asignación de prioridades, diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales. Tal como señalan Rossi y Freeman “cualesquiera que sean los valores sociales, las metas y los objetivos de quienes ocupan puestos importantes, es indispensable tener información acerca de la eficacia del programa y de sus costos para aclarar el proceso de toma de decisiones que dirigirá el diseño y la ejecución de los programas y de las políticas sociales” (1989: 24).

De lo mencionado se desprende que distintos (pero no necesariamente excluyentes), pueden ser los motivos por los cuales se inicia un proceso de evaluación: “Las evaluaciones se realizan por motivos diferentes, a saber: para juzgar la valía de los programas en marcha y para estimar la utilidad de los intentos de mejorarlos; para evaluar la utilidad de los programas innovadores y de las iniciativas; para incrementar la efectividad de la conducción de los programas y de su administración, y para reunir varios requerimientos contables. Asimismo, las evaluaciones pueden contribuir al conocimiento teórico y metodológico de las ciencias sociales.” (Rossi y Freeman, 1989: 11)

Se reconoce así la necesidad de contar con información válida y confiable para elaborar diagnósticos adecuados que permitan conocer las causas y características de los problemas a enfrentar; diseñar nuevas formas de intervención ante el aumento de las problemáticas y su complejidad creciente; promover instancias de intervención eficaces; y detectar los problemas y desviaciones a tiempo para reorientar las acciones cuando se lo considere necesario.

En definitiva, en la construcción de información en este ámbito, está siempre presente, de manera central, el tema de “la direccionalidad” (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2007). Esto es, que la información generada contribuya a dirigir la mirada hacia ciertos problemas sociales, a identificar sus principales características y sus causas, hacia la adecuación de la solución propuesta en el diseño de la intervención y de su implementación, en la concordancia con el camino trazado.

En este punto, se va tornando más nítida la existencia de diferencias en los procesos de investigación que se dan en uno y en otro ámbito, según Nirenberg, Brawerman y Ruiz, “...son las recomendaciones para la toma de decisiones las que distinguen la evaluación de la investigación; no pareciera lógico pensar en una evaluación por el solo hecho de describir y emitir un juicio sobre cómo se hacen las cosas, si no se le agregan las recomendaciones emergentes para decidir sobre los cursos de acción y cambiar lo que se detecte como mejorable” (2007: 36).

Esto nos lleva a la necesidad de contar con definiciones precisas sobre qué se entiende por investigar en uno y en otro contexto. La investigación en ciencias sociales implica un proceso en el cual se encuentran presentes elementos teóricos, metodológicos y empíricos: “La investigación social es una forma de conocimiento que se caracteriza por la construcción de evidencia empírica elaborada a partir de la teoría aplicando reglas de procedimiento explícitas. En su contenido la investigación es temporal-histórica, es acotada y acumulativa, está sujeta a inexactitudes y, por lo tanto, es parcial o totalmente refutable”. (Sautu, 2001: 228). Complementariamente, puede afirmarse que puede considerarse a “...la investigación como acto que se involucra en el proceso de construcción de conocimiento, gestándose al interior del conocimiento existente, el cual resulta insatisfactorio, incompleto, contradictorio, para responder a determinadas preguntas que el investigador se formula” (Cohen y Gómez Rojas, 2003: 113).

Por su parte, la investigación evaluativa en programas sociales es “una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables sobre las actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas, y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura” (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2007: 32).

Así, la investigación evaluativa en programas sociales persigue siempre un fin práctico, el que se manifiesta de distintas formas a lo largo del ya mencionado “ciclo de las políticas públicas”: para realizar un diagnóstico de la situación problemática; para establecer objetivos claros y viables; para identificar los caminos alternativos para el diseño de la intervención y optar por el que se considere conveniente; para identificar y corregir la máxima cantidad de eventos que puedan oponerse al desarrollo de las acciones planificadas; para establecer una comparación confiable del estado del problema antes y después de la intervención.

En definitiva, se trata de la construcción de información para la toma de decisiones a lo largo de las distintas fases por las que atraviesa el proceso de intervención: “Una misión relevante de la evaluación en el proceso de gestión es justamente permitir a los conductores de programas o proyectos, y a otros actores estratégicos, tomar decisiones acertadas, confiables y fundamentadas acerca de cómo seguir, de cómo dar a sus acciones la direccionalidad deseable, basados en apreciaciones valorativas sobre lo que se vino haciendo y logrando” (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2007: 31). En este sentido, “la investigación evaluativa es algo más que la aplicación de métodos; es también una actividad política y de dirección, el umbral que conduce al complejo mosaico del cual emergen las decisiones políticas y el lugar de su aplicación en la planificación, el diseño, la ejecución y la continuidad de los programas para mejorar la condición humana” (Rossi y Freeman, 1989: 20).

A esta característica, sobre la que existe un considerable consenso, hay miradas que incluyen en el análisis determinados aspectos contextuales que consideramos de suma importancia: “se debe reconocer que las decisiones que afectan a los programas casi siempre se originan de una mezcla compleja de consideraciones políticas, de influencias personales de los principales evaluados, de limitaciones económicas y de la disponibilidad del personal técnico necesario, así como de tecnología” (Rossi y Freeman, 1989: 20). En otras palabras, en el campo de las políticas sociales se observan una serie de limitantes institucionales y extrainstitucionales diferentes, que suman complejidad al quehacer del investigador. Sobre este tema nos detendremos en el próximo apartado.

La coexistencia de los ámbitos políticos y técnicos en investigación evaluativa

Partiendo de la presencia de distintos actores con sus propias racionalidades e intereses, en el ámbito de las políticas sociales se reconoce la existencia (al menos potencial) de puntos de fricción que se erigen en condicionantes para la construcción de conocimiento. Ante esta situación cabe preguntarse: ¿cuáles son las posibilidades de construcción de conocimiento en este campo en el que interactúan actores con diferentes lógicas?

Cohen y Franco señalan la coexistencia de ámbitos políticos y de ámbitos técnicos al interior de los programas sociales, siendo frecuente que aparezcan reticencias respecto al accionar de uno por parte del otro: “en ocasiones la política social carece de sustrato técnico, y se basa en decisiones adoptadas por los actores políticos, sin base suficiente para obtener resultados eficaces. En otras ocasiones, en cambio, se tiende a supervalorar el papel de los técnicos, considerando que las decisiones sólo deben inspirarse en sus recomendaciones y considerando a los políticos como intrusos que tienden a perjudicar el buen diseño de las políticas” (Cohen y Franco: 1988: 51). Buscando establecer un punto de equilibrio, estos autores resaltan que la toma de decisiones es propia del ámbito político, pero que ésta necesariamente, debe ser adoptada con un sólido apoyo técnico. Desde esta postura, el

problema central radica en definir con la mayor precisión posible el ámbito en que actúa una y otra racionalidad, para así poder trabajar complementariamente.

Considerando lo anterior, resulta fundamental para el evaluador visibilizar y tener siempre presente las características del contexto particular en el que realiza sus actividades, esto significa que “para maximizar su influencia, el evaluador debe comprender los arreglos organizativos formales e informales del ambiente en el que labora” (Rossi y Freeman: 1989: 42). De esta capacidad para leer el contexto dependerá la posibilidad de desarrollar las estrategias adecuadas para establecer acuerdos mínimos, sin los cuáles resultará imposible generar información útil y oportuna.

Se trata de conocer en profundidad el espacio en el que se desempeña, prestando particular atención a los arreglos organizativos formales e informales, pero también a las oportunidades que emergen para promover otros acuerdos con el fin de llevar adelante su actividad. En este sentido, coincidimos con Nirenberg, Brawerman y Ruiz cuando sostienen que “el primer paso de cualquier evaluación estará dado por una “negociación inicial” en la que el evaluador acordará sus límites y alcances con los decisores políticos o responsables máximos del programa o proyecto y con los representantes de los entes financiadores (en el caso de que puedan distinguirse) teniendo en cuenta diversos factores, en particular los fondos que se le asignen. Son estos actores los que determinarán el contexto específico en el que comienza el proceso evaluativo” (2007: 97 y 98).

Este proceso de negociación que deberá llevar adelante el evaluador con otros actores involucrados en el programa puede referirse a distintas cuestiones. Algunas de ellas tendrán que ver específicamente con la evaluación (por ejemplo, consensuar cuáles serán las dimensiones del programa consideradas) y otras con la participación en distintas instancias del diseño e implementación. Esto último depende de distintos factores, entre ellos, del nivel de apertura existente en los distintos actores participantes (incluyendo aquí al evaluador); en relación con esto, podemos imaginar dos escenarios extremos, entre los que suelen ubicarse las situaciones reales:

1. El evaluador realiza sólo actividades correspondientes a ese rol entendido en sentido estrecho, por lo cual no interviene en el desarrollo de instancias de planificación y de implementación.
2. El evaluador forma parte del desarrollo de instancias de planificación y/o de implementación.

La tendencia hacia una u otra posibilidad depende del tipo y características de la intervención, así como también de los actores involucrados. Hay situaciones en las que la participación del evaluador, a priori, parece estar sumamente restringida (pensemos en un plan nacional que articula sus acciones con distintos actores estatales y de la sociedad civil, con un gran presupuesto y cobertura amplia en cuanto a destinatarios y cobertura geográfica, con una estructura importante respecto cantidad de recursos humanos). No obstante esto, las posibilidades de participación del evaluador en instancias de diseño e

implementación, dependerán también de la etapa en que se encuentra cada proceso: cuando se “crea” un programa y se implementa en una situación de urgencia es muy posible que el área de evaluaciones aún no exista o, en el mejor de los casos, recién se esté creando, con lo cual estará destinando sus esfuerzos a conocer en profundidad las características del programa.

Posteriormente, el área de evaluaciones irá generando sus primeros documentos, informando sobre los avances realizados (qué se fue haciendo en relación con lo programado, cuáles fueron las dificultades enfrentadas, cuáles las estrategias desarrolladas), a la vez que efectuará sus primeras recomendaciones y sugerencias. A partir de esto, podrá hacer más visible las potencialidades del área y los beneficios que puede traer la información que construya para la toma de decisiones.

En la medida en que esto sucede, el evaluador debe ser conciente que su participación en otras instancias del proceso de intervención, tiene implicancias positivas y negativas respecto a su búsqueda de construir conocimiento válido y confiable. Se gana y se pierde, ya que se debe establecer un equilibrio que no es estático entre dos cuestiones que pueden resultar contrapuestas: participar en la planificación e implementación de actividades, contribuye a mejorar las instancias sobre las cuales deberá luego generar información “de calidad” pero, a su vez, esta participación lo hará “formar parte”, pudiendo perder de vista su función, adoptando la lógica de otros actores, lo cual puede ir en contra de la búsqueda de su supuesta objetividad.

Pero este posible conflicto, si bien es el más notorio, no es la único, ya que también pueden darse *conflictos de roles en la evaluación*. Siendo que “la tarea esencial de quienes realizan evaluaciones sociales consiste en aumentar la eficiencia; esto es, alcanzar los objetivos buscados con una utilización óptima de los recursos disponibles... su rol puede ser conflictivo con el de los administradores sociales, básicamente orientados a aumentar los recursos bajo su control” (Cohen y Franco: 1988: 54).

Otra fuente potencial de conflicto es la actividad misma de evaluación y los resultados que puede generar: “...es evidente que una evaluación negativa sobre la forma en que se ha implementado cierto proyecto, provocará un conflicto entre quien lo administra y la persona que realizó la evaluación” (Cohen y Franco: 1988: 54). De manera similar, ante una evaluación de resultados negativos es muy posible que los políticos que apoyan el desarrollo de un proyecto se sientan atacados o cuestionados en su labor.

Dicho lo anterior, debe señalarse que también pueden darse situaciones de alianzas entre políticos y evaluadores: “Así sucederá cuando éstos demuestran la conveniencia de reducir los recursos que se destinan a cierto proyecto, lo que podrá servir al político para resistir las presiones de los administradores” (Cohen y Franco: 1988: 54).

Similitudes y diferencias en torno a los procesos de investigación académica y evaluativa. A modo de conclusión

A lo largo de este trabajo hemos realizado un recorrido reflexivo en torno a la producción de distintos autores, el objetivo propuesto fue identificar las semejanzas y diferencias que existen entre la investigación académica y la investigación evaluativa. Para ello, hemos tomado como referencia a la actividad evaluativa para compararla con la investigación académica a partir de las siguientes dimensiones de análisis: contexto en el cual se desarrollan los procesos de investigación; el ciclo de las políticas públicas; el propósito perseguido y los actores involucrados. En base a eso, en términos de diferencias y semejanzas entre ambas actividades, hemos llegado a las siguientes conclusiones:

En ambos casos el punto de partida son los problemas sociales, estos problemas no son algo “dado”, sino que constituyen una construcción. Al igual que los procesos de investigación en el ámbito académico, los procesos de intervención en el campo social (que incluyen a la evaluación), no se desarrollan de manera lineal. Ambos tipos de conocimiento se los reconoce como producto de un proceso: el de intervención y el de investigación, los cuales, si bien son complejos y no lineales, son susceptibles de constituirse en materia de análisis científico.

Mientras que la investigación académica se inscribe en un marco teórico y en los antecedentes de investigación (ya que se propone realizar un aporte sobre el tema, desde una mirada explicitada); la investigación evaluativa se enmarca en los procesos de intervención.

Asimismo, el lugar de la teoría en el campo de la investigación académica es central y explícito, mientras que en el de las políticas públicas no suele serlo y es, frecuentemente, débil el sustento teórico de la intervención, lo cual impacta sobre la ejecución y sobre las posibilidades de su evaluación.

La cantidad, calidad y tipo de información que se pueda construir en la investigación evaluativa, dependerá en gran medida de la calidad del diseño (claridad y precisión de la propuesta y de lo que se espera lograr a partir de ella) y de la ejecución; así como en el campo de la investigación académica, el tipo y calidad de información que se genere dependerá en gran medida de la calidad del proyecto de investigación elaborado.

En relación con el punto anterior, en la investigación académica, quienes elaboran el proyecto de investigación, están presentes de manera activa a lo largo del proceso de investigación, no necesariamente ocurre algo similar en el campo de la investigación evaluativa: no siempre se encuentra presente la voz de los evaluadores en las instancias de diseño y ejecución. Situación esta que atenta contra el tipo, calidad y cantidad de información que se pueda obtener.

El contexto en el que se desarrollan determina el propósito final de cada tipo de investigación, es así como, a diferencia de su par académica, el propósito de la

investigación evaluativa no es el de generar un avance en el conocimiento acumulado sobre un determinado tema, sino que está orientada por fines prácticos: dotar de eficacia y eficiencia al abordaje de problemas sociales, aportar transparencia al gasto de fondos públicos, generar insumos para la toma de decisiones.

No obstante lo hasta aquí mencionado, tanto la investigación académica como la evaluativa, buscan generar conocimiento sobre el “mundo social”, problematizando distintos aspectos de éste, lo hacen siguiendo distintos cánones que hacen al rigor científico respecto a los procedimientos y técnicas de indagación utilizados, por lo tanto, es posible (y deseable) que exista un vínculo entre ambas instancias de construcción de conocimiento: las evaluaciones pueden contribuir al conocimiento teórico y metodológico de las ciencias sociales, mientras que los resultados de las investigaciones académicas en ciencias sociales deben contribuir a sustentar teóricamente al diseño, implementación y evaluación los programas sociales

A diferencia de lo que ocurre en la investigación académica, el proceso de investigación evaluativa se desarrolla en un escenario en cual el investigador desarrolla sus actividades a la par de la de otros actores involucrados en el programa que comparten lógicas y racionalidades diferentes: a algunos de estos actores deberá informarle de los resultados obtenidos, mientras que otros serán objeto de evaluación (por lo tanto, a su vez, deberán colaborar aportando información), lo cual lleva al investigador a desarrollar estrategias y establecer acuerdos tendientes al logro de colaboración.

Bibliografía:

- Aguilar Villanueva, L. (1993) *“La implementación de las políticas”*, México, Ed. Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1995) *“La hechura de las políticas públicas”*, México, Ed. Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2000) *“Problemas sociales y agenda de gobierno”*, México, Ed. Porrúa.
- Ander – Egg, E. (2008) *“Introducción a la planificación estratégica”*, Argentina: Grupo Editorial Lumen.
- Cohen, N., Gómez Rojas, G. (2003) "Triangulando en torno al problema de investigación, los objetivos y el marco conceptual", en *En torno a las metodologías: abordajes cualitativos y cuantitativos*, comp. Gabriela Gómez Rojas y Silvia Lago Martínez, Bs. As.: ed. Proa XXI.
- Cohen, N. (2006) "Pensando la metodología de la investigación social desde las políticas sociales", en *Revista Observatorio Social* N° 15, Buenos Aires: Ed. Observatorio Social.
- Cohen, E. y Franco, R. (1988) *“Evaluación de Proyectos Sociales”*. Buenos Aires; Grupo Editor Latinoamericano.
- Ferreira Deslandes, S. (2004) "La construcción del proyecto de investigación". En De Souza Minayo, M. (org.). *Investigación social. Teoría, método y creatividad*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Galiani, S. (2006) *“Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento”*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/23779/sps116_LCL2482.pdf. Fecha de acceso abril de 2013.
- Moro, J. (2000) "Problemas de agenda y problemas de investigación" en Escolar, C. *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*. Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Neirotti, N. (2001) *“La función de evaluación de programas sociales en Chile, Brasil y Argentina”* disponible en: http://www.academia.edu/772262/La_funcion_de_evaluacion_de_programas_sociales_en_Chile_Brasil_y_Argentina. Fecha de acceso abril de 2013.
- Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2007) *“Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales”*. Buenos Aires: Paidós.
- Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2006) *“Programación y evaluación de Proyectos Sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia”*. Buenos Aires: Paidós.
- Novacovsky, I. y Chaves, P. (Eds.) (1999) *“Gestión integral de programas sociales orientada a resultados. Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales”*. Brasil: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak y O’Donnell (1976): *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Cedes. Disponible en:

http://www.cedes.org/informacion/ci/publicaciones/doc_t.html. Fecha de acceso abril de 2013.

- Rossi, P., Freeman, H. (1989) "Evaluación. Un enfoque sistemático para programas sociales". México: Editorial Trillas.
- Saltalamacchia, H. (2000) "Prólogo" en Escolar, C. *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*. Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Sautu, R. (2001) "Acerca de qué es y no es investigación científica" en Wainerman, C. y Sautu, R. (Compiladoras) *La Trastienda de la Investigación*. Argentina, Ediciones Lumiere
- Sulbrandt, J. (1994) La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales en Kliksber, B. (compilador) *Pobreza un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Tamayo Sáez, M. (1997) "El análisis de las políticas públicas". En Bañón, F. y Carrillo, E. (Compiladores) *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.