



Universidades Lusíada

Aguilar Idáñez, María José

Planificación y evaluación : un conjunto de relaciones e intercambios imprescindibles y permanentes

<http://hdl.handle.net/11067/3949>

Metadados

Data de Publicação	1994
Palavras Chave	Serviço social - Metodologia, Serviço social - Avaliação
Tipo	article
Revisão de Pares	no
Coleções	[ULL-ISSSL] IS, n. 10 (1994)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-09-21T12:17:26Z com informação proveniente do Repositório

PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN: UN CONJUNTO DE RELACIONES E INTERCAMBIOS IMPRESINDIBLES Y PERMANENTES

*Maria José Aguilar Idañez **

Siempre se ha venido sosteniendo la necesidad de relacionar la planificación y la evaluación en los programas de acción social. Sin embargo, en la práctica, esto ha sido más una formulación de intenciones, ya que no se ha plasmado en el desarrollo de medidas concretas. Actualmente, uno de los problemas metodológicos y gerenciales que se confrontan es, precisamente, el modo en que deben articularse ambas cuestiones, consideradas como “dos caras de una misma moneda”.

En este artículo presentamos cómo debe entenderse la relación entre ambos conceptos, desde la perspectiva de la planificación estratégica y la moderna evaluación de programas. Asimismo, se abordan algunas acciones clave del proceso metodológico, donde planificación y evaluación son indisolubles. Todo ello, atendiendo a las necesidades que la práctica del Trabajo Social y los servicios sociales requieren hoy día, y que suponen un cambio con respecto a la perspectiva que, tradicionalmente, se ha mantenido en nuestra profesión.

Planificación y evaluación: he aquí dos términos estrechamente ligados a los métodos de intervención social, y particularmente al Trabajo Social, así como a la gestión de servicios, pero que en el desarrollo actual de los problemas metodológicos y gerenciales necesitan una revisión diferente a lo que se ha venido planteando hasta ahora.

Tradicionalmente, cuando se han definido los componentes de la estructura metódica subyacente en las diferentes metodologías de intervención social (trabajo social, desarrollo comunitario, educación de adultos, investigación — acción-parti-

* Dr.^a em Sociologia e Diplomada em Trabalho Social, Professora de Planificação e Avaliação na E.U.T.S. de Cuenca

cipativa, animación sociocultural, educación social, etc), se han establecido o incluido los siguientes:

- estudio-investigación y diagnóstico;
- planificación y programación;
- ejecución o fase operacional;
- evaluación y control.

Prácticamente toda la bibliografía metodológica más al uso en España — casi sin excepción — plantea el proceso de intervención social en estas etapas o momentos, independientemente que se les denomine así o de otra forma:

Este esquema metodológico aborda las relaciones entre planificación y evaluación de la siguiente forma:

- es necesario planificar la intervención (diseñarla por anticipado) para asegurar una ejecución más efectiva);
- es preciso evaluar (valorar los resultados de la intervención) para poder verificar hasta qué punto se logran los objetivos propuestos en la planificación, y si hay que establecer reajustes en la ejecución.

Dicho en otras palabras, la evaluación se percibe como un medio que permite reajustar la programación (sucesiva y permanentemente), a la vista de los resultados obtenidos.

Nos encontramos pues, ante una concepción “fásica” de los métodos de intervención social, donde las relaciones entre los diferentes componentes se justifican y realizan, en tanto que cada fase o etapa se apoya en la anterior.

Esta concepción — plenamente vigente hoy día si observamos lo que se enseña en las escuelas de formación de profesionales de la intervención/acción social — se fundamenta en el paradigma de la planificación normativa.

De la planificación normativa a la planificación estratégica: el papel de la evaluación.

De acuerdo a la concepción de la planificación normativa, la realidad social es “algo” que está ahí, que es “objeto de intervención” por parte de uno o varios profesionales, y que se quiere modificar en algún aspecto. Para lograr ese “cambio”, los “agentes” de la intervención “planifican/diseñan” una acción determinada que luego tratarán de llevar a la práctica. Es decir, se analiza, se piensa y se actúa en la realidad social como si los agentes “planificadores/interventores” fueran los únicos que pretendieran introducir cambios planificados de antemano. Y, además, se analiza, se piensa y se actúa como una fotografía que se toma en el momento del estudio/investigación, y sobre la que luego uno se guía para planificar y actuar.

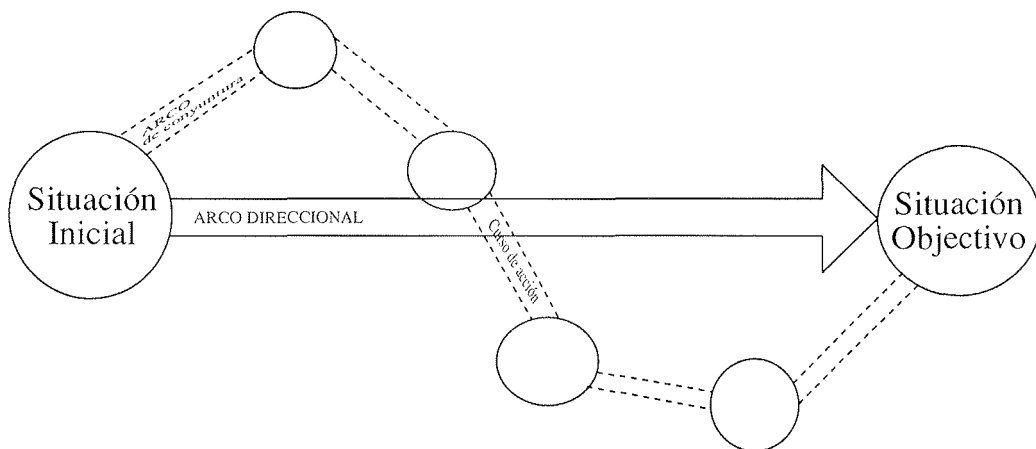
A poco que examinemos nuestra propia experiencia y las muchas experiencias ajenas que se han difundido, podemos constatar la pobreza de los cambios que estas planificaciones han logrado. Y ello por dos razones obvias:

- a) La realidad cambia permanentemente, sin importar le cuántos y cuán concienzudos estudios se hayan hecho de la misma;
- b) Existen numerosos actores sociales que tratan de inducir cambios en esa realidad, en múltiples direcciones, muchas veces contrapuestas. Por tanto, existe también un conflicto permanente más o menos expreso — entre actores sociales que tienen sus propios intereses y racionalidades en el ámbito. área o aspecto de la realidad social sobre el que se quiere actuar, sea cual sea.

La toma de conciencia acerca de las limitaciones prácticas y errores conceptuales como los señalados precedentemente, hicieron posible el surgimiento de una nueva perspectiva de la planificación: la denominada “planificación estratégica” que, justamente, pretende incorporar todos los elementos de conflicto y cambio existentes en la realidad, a las tareas de la planificación, haciendo de ellas el eje principal de sus formuladores.

De acuerdo a este nuevo planteamiento, que sólo muy recientemente se está incorporando a los métodos de intervención social ¹ es necesario entender:

1. Que la “lógica de la formulación” es muy diferente de la “lógica de la realización”, lo que implica nuevas formas de emprender las tareas de la planificación;
2. Que lo importante es diseñar la direccionalidad del proceso, y no tanto las acciones concretas y coyunturales, tratando — en la práctica — de lograr el menor desajuste posible entre el “arco direccional” y el “arco de coyuntura”. Gráficamente podría quedar expresado de la siguiente forma:



Para decirlo en breve, si la planificación (entendida en su concepción normativa) es el “proceso de preparar un conjunto de decisiones para la acción futura, dirigidas al logro de objetivos por medios preferibles”² la “planificación estratégica no contempla las decisiones futuras, sino el futuro de las decisiones de hoy día”³. En este nuevo paradigma de la planificación que permite la adaptación constante a los cambios, las relaciones con la evaluación son totalmente diferentes: mientras que en la planificación normativa la evaluación cumple la función de verificar resultados obtenidos: en la planificación estratégica la evaluación es una tarea que forma parte del mismo proceso de planificación y ejecución del programa. Es decir, la tarea de evaluar es inherente al proceso de planificación estratégica, así como a la operacionalización o puesta en práctica del plan, programa o proyecto (según el nivel de que se trate).

Esto no quiere decir — como algunos autores pretenden — que planificar y evaluar sean una misma cosa: dentro de esta nueva perspectiva, si *programar* es introducir organización y racionalidad en la acción, para lograr determinadas metas y objetivos, *evaluar* es enjuiciar y valorar esa racionalidad, estableciendo la capacidad de alcanzarlos que tiene cada una de las posibles alternativas de acción.

La evaluación en el proceso de planificación

Si consideramos esta propuesta, podemos observar — como lo hace Matus⁴ — cuatro “momentos” de la planificación que no deben considerarse en el significado “temporal” del término, sino concernerse como modos de organización de la acción planificadora:

- Momentos analítico/explicativo (qué pasa?, cuál es la situación?)
- Momento normativo (a dónde queremos llegar?)
- Momento estratégico (qué camino hay que ir haciendo?)
- Momento táctico/operacional (cómo hacer para el logro de los objetivos?)

¹ ANDER-EGG, E.: *Introducción a la planificación*. Siglo XXI, Madrid, 1991.

² DROR, Y.: “The planning process: a facet design”, en A. FALUDI, (ED.), *A Reader in Planning Theory*. Pergamon Press, Oxford, 1973.

³ DRUCKER, P.: *The Practice of Management*. Harper & Row Pub., New York, 1954.

⁴ MATUS, C.: *Planificación, libertad y conflicto*. IVEPLAN, Caracas, 1985.

Todo esto, aplicado en el terreno práctico, se traduce en una serie de actuaciones y medidas. Estas acciones consideradas clave dentro del proceso de planificación son las siguientes ⁵:

- Pronóstico
- Identificación de las necesidades de cambio u oportunidades de mejora
- Selección de políticas y estrategias
- Establecimiento de prioridades, asignando recursos entre demandas y objetivos competitivos
- Diseño y control de proyectos
- Medida del desempeño, cumplimiento o ejecución
- Planificación de contingencias

En este listado de actuaciones, podemos comprobar hasta qué punto la tarea de evaluar aparece como interpenetrando el proceso mismo de la planificación:

1. Salvo que el *pronóstico* se realice por procedimientos de extrapolación — perspectiva que cada vez se considera menos adecuada en los estudios prospectivos, como se acaba de poner de manifiesto en Europrospectiva III ⁶ — sólo sobre la base de una evaluación/valoración sistemática de los posibles “escenarios futuros” es posible desarrollar pronósticos realistas.
2. Para *identificar* necesidades y problemas, así como oportunidades de cambio, es preciso determinar tanto su naturaleza y magnitud, como su gravedad y posibles mejoras, además de establecer la percepción social que se tiene de los mismos y recursos potenciales. Todo ello, constituye lo que algunos autores han denominado “evaluación de necesidades” ⁷ y que forma parte del proceso de diagnóstico social en que — necesariamente — ha de apoyarse la programación.
3. La selección de políticas y estrategias no puede realizarse de manera racional e inteligente, si no está basada en la evaluación sistemática de cada una de las posibles alternativas. Evaluación que convendrá incorporar una valoración sobre beneficios futuros e impacto de cada una de

⁵ FALK, N. y LEE, J.: *Planning de Social Services*. Saxon House, Westmead, 1980.

⁶ FAST PROGRAMME.: Europrospective III. Science and Technology for the eight billion people of the planet by 2020. Comisión de las Comunidades Europeas y Programa Fast (documentos policopiados), Wiesbaden, junio, 1993.

⁷ ALVIRA, F.: *Metodología de la evaluación de programas*. CIS, Madrid, 1991.

las posibilidades de elección, así como sus costos. Todo ello en términos no sólo financieros, sino sociales y políticos, en el más amplio sentido de la expresión.

4. Íntimamente ligado a lo anterior está el *establecimiento de prioridades* entre demandas y objetivos que resultan competitivos por los mismos recursos. Si dichos fines no pudieran compatibilizarse, la determinación de prioridades inherente al proceso mismo de planificación, conlleva la utilización — desde el punto de vista técnico — de uno o varios procedimientos más o menos formalizados de evaluación. Se ha dicho que “si la política es el lenguaje de las prioridades, quizá la planificación sea la gramática”⁸ nosotros agregamos que, de ser así, la evaluación podría ser una parte importante de su sintaxis. De este modo, procedimientos tales como el “método Hanlon”, el modelo “PRECEDE”, el método “DARE”, la “parrilla de análisis”, “ponderación de criterios”, o el “método SIMPLEX”; constituyen técnicas de priorización basadas en diversos criterios de evaluación de los problemas y/o sus soluciones.

5. El *diseño y elaboración* de proyectos es — sin duda — uno de los instrumentos clave de la programación en el ámbito de la acción social. Podemos afirmar que es este elemento el que permite — dentro del proceso global de planificación — operativizar los planes en acciones específicas. Un proyecto es “el conjunto de actividades que se propone realizar de una manera articulada entre sí, con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas, dentro de los límites de un presupuesto y de un período de tiempo dados”⁹. Para lograr esto, un buen proyecto, bien diseñado, “debe especificar los elementos esenciales que se requieren para crear un sistema de seguimiento para la ejecución del proyecto y la evaluación consecutiva de los efectos e impactos del mismo”¹⁰. Y además, una de las tareas que comprende la elaboración misma del proyecto, es su evaluación ex-ante, o evaluación del diseño, que será lo que permita su justificación técnica.

⁸ FALK, N. y LEE, J.: op. cit.

⁹ ANDER-EGG, E. y aguilar, M. J.: *Cómo elaborar un proyecto. Guía para diseñar proyectos sociales y culturales*. ICSA-Humanitas, Buenos Aires, 1989.

¹⁰ FAO: *Pautas para la elaboración de proyectos de cooperación técnica*. Servicios de Evaluación, Roma, 1984.

6. En relación a la *medida del desempeño, cumplimiento o ejecución* de las acciones previstas, ello no es otra cosa que el seguimiento y control operacional. En tanto que una acción de monitorización de la intervención, esta medida permanente constituye una forma de evaluación continua, que debe realizarse durante la ejecución de los programas y proyectos, así como durante la prestación de servicios.
7. Por último, en lo que se refiere a la *planificación de contingencias*, procedimientos tales como el “balance social” o la “evaluación del riesgo cualitativo y los problemas potenciales”, pueden emplearse como formas de evaluación ex-ante (para seleccionar o priorizar proyectos) o como formas de elaboración de un plan de acciones para riesgos y contingencias que incluya las medidas preventivas, cautelares y reactivas que permitan aprovechar el mayor “tiempo de reacción” posible y aumentar la capacidad de maniobra en las situaciones cambiantes que puedan resultar negativas.

Acabamos de explicar algunos hechos y razones que muestran cómo la evaluación se relaciona e incardina con el proceso de planificación. A continuación examinaremos, desde la otra perspectiva, cómo la planificación también forma parte — de alguna manera — del proceso de evaluación.

La planificación en el proceso de evaluación.

Si tenemos en cuenta las definiciones más difundidas del concepto de evaluación, así como sus rasgos esenciales en tanto que proceso sistemático de valoración o enjuiciamiento; podemos considerar que, la evaluación, es una forma de investigación aplicada, que proporciona de manera válida y fiable datos e información en que apoyar un juicio de valor sobre un programa o conjunto de actividades; de forma tal que sirva de base para la toma de decisiones ¹¹.

De acuerdo a ello, y como ya indicamos en un trabajo anterior ¹², la investigación evaluativa sólo tiene sentido si está encaminada a la toma de decisiones. En efecto, una evaluación que sólo sirva para ser archivada en una biblioteca o para decir que se ha evaluado algo, carece de sentido y no es justificable desde el punto de vista técnico e inclusive ético. La necesidad de la evaluación viene dada porque

¹¹ AGUILAR, M. J. y ANDER-EGG, E.: Evaluación de servicios y programas sociales. Siglo XXI, Madrid, 1992.

¹² Idem.

permite una retroalimentación acerca de lo que se está haciendo y los errores que se cometen o han cometido, a fin de que se puedan ir subsanando, mejorando o evitando en sucesivas ocasiones. Así mismo — y ya sea que se trate de una evaluación del diseño y conceptualización del programa, una evaluación de algún aspecto de la instrumentación e implementación del mismo, o una evaluación de resultados — sirve para proporcionar información objetiva que pueda fundamentar las decisiones de los responsables de un programa o proyecto, haciendo que disminuyan las posibilidades de fracaso del mismo. Tampoco debemos olvidar que en ese sentido, la evaluación es un instrumento útil para mejorar políticas e intervenciones sociales, haciéndolas más eficaces y eficientes, más idóneas y pertinentes.

No es que se puedan tomar decisiones sin evaluación previa (lamentablemente es lo que se hace con frecuencia). Lo que hacemos es llamar la atención acerca de que si lo que pretendemos es una toma de decisiones racional e inteligente, la evaluación se torna imprescindible. Es lo que nos permitirá elegir la alternativa de acción más conveniente, corregir una estrategia de acción inadecuada u obsoleta o modificar actividades previstas, en función de los resultados que se pretende obtener. Por ello, la evaluación no es un fin sí misma, sino un instrumento al servicio de los objetivos y la planificación que pretende resolver algún problema o necesidad, dando cuenta de los factores que pueden haber contribuido al éxito o al fracaso de la acción, sólo de esta forma se podrán corregir errores, aprender de la experiencia y, en definitiva, mejorar la acción social.

Para decirlo brevemente una evaluación es útil sólo cuando se emplea para introducir modificaciones en la planificación inicial, o cuando da origen a una mejora o nuevo diseño de programas y proyectos ¹³. Una acción evaluadora que no genere ningún cambio en la programación posterior es futil o inútil: las evaluaciones que no recomiendan ningún tipo de cambio en la acción, suelen ser “rituales”, basadas

¹³ Algunas de las definiciones de evaluación que hacen más hincapié en la función que cumple para la planificación, son las de:

DUTRENIT, J. M.: “Evaluation du travail social. Aide à la Mutation”, en *Revue Rencontre*, n.º 51, 1984.

HAYES, S. P.: *Evaluación de proyectos de desarrollo*. FOESSE — Euramérica, Madrid, 1969.

NACIONES UNIDAS: *Seguimiento y evaluación. Pautas básicas para el desarrollo rural*. Grupo de Trabajo del CAC, Roma, 1984.

NATARAJAN, R.: “Adult Education Program: Methodology for Evaluation”, en *Indian Journal of Adult Education*, mayo, 1983.

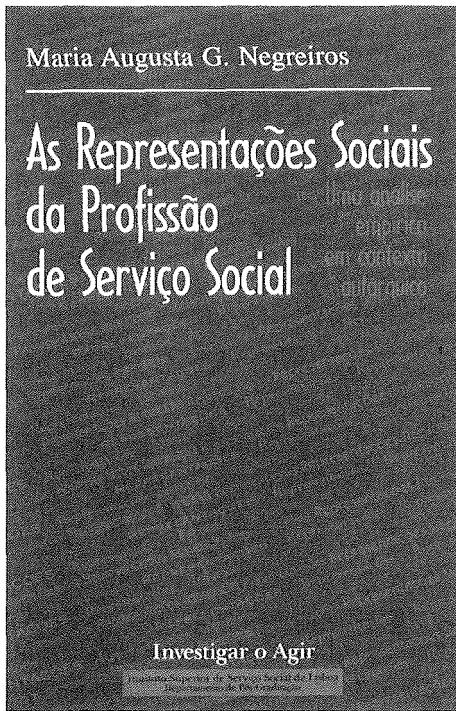
OMS: *Evaluación de los programas de Salud*. Ginebra, 1981.

PINEAULT, R. y DAVELUY, C.: *La planificación sanitaria. Conceptos, métodos, estrategias*. Masson, Barcelon, 1987.

WEISS, C. H.: “Evaluation Research in the Political Context”, en E. L. STRUENING, y M. B. BREWER (Eds.): *Handbook on Evaluation Research*. Sage, Londres, 1980.

en las relaciones públicas, o están políticamente controladas, ya que no existe el plan “perfecto” ni la ejecución “perfecta”.

Por último, hemos de señalar que, aun cuando se plantifique y se evalúe la intervención social o la prestación de un servicio, si ambos aspectos no se retroalimentan, retroactúan entre sí, y se potencian mutuamente de manera sinérgica; ni la política social, ni los servicios sociales, ni el trabajo y la acción social, podrán estar a la altura que los tiempos, presentes y venideros — de crisis y cambios permanentes y constantes — nos exigen. Éste es uno de los retos metodológicos a que debemos responder aquí y ahora, sin esperar siquiera el corto plazo.



Este trabalho merece muito mais reflexão do que aquela que aqui pode ser feita e nesse sentido gostaria de desafiar todos os profissionais de Serviço Social e de outras profissões afins, sobretudo os que estiverem ligados ao ensino, a lê-lo e a estudá-lo com alguma profundidade, na medida em que há nesta investigação matéria muito interessante para uma reelaboração do percurso teórico que deverá constituir a base da formação dos assistentes sociais no futuro.

Em segundo lugar sinto bastante entusiasmo com o facto de uma matéria

que é específica da psicologia social (o estudo das representações sociais) ter constituído o ponto de partida para esta pesquisa que procura descer ao interior da profissão. Achei particularmente interessante as quatro interpretações, propostas à nossa reflexão, do pensar colectivo sobre a profissão dos assistentes sociais. É algo que se apresenta extremamente bem construído, que vale a pena reler, retrabalhar e reverificar.

Albino Lopes
(Professor do ISCTE)

MARIA AUGUSTA NEGREIROS
AS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DA PROFISSÃO DE SERVIÇO SOCIAL
— Uma análise empírica em contexto autárquico —
INSTITUTO SUPERIOR DE SERVIÇO SOCIAL DE LISBOA —
Departamento de Pós-Graduação

À venda nas livrarias