



C. 2

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/CEPAL/Conf.49/L.3  
30 de agosto de 1974

ORIGINAL: ESPAÑOL

SEMINARIOS SOBRE ANALISIS Y EVALUACION DE  
LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL DEL DESARROLLO:  
LOS PROBLEMAS DE SU ORGANIZACION EN LOS  
PAISES LATINOAMERICANOS

Auspiciados por la Comisión Económica para  
América Latina y el Centro de Planificación,  
Proyecciones y Políticas del Desarrollo del  
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales  
de las Naciones Unidas

México, 14 al 19 de octubre de 1974

NOTAS SOBRE LA NATURALEZA Y REQUISITOS METODOLOGICOS  
DE LA EVALUACION DEL DESARROLLO \*

\* Este documento ha sido preparado por el señor Pedro Sainz,  
funcionario del Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL.



## 1. Finalidad de la evaluación

El objetivo último de la evaluación es emitir un juicio crítico acerca del funcionamiento de un sistema. El funcionamiento del sistema se representa por los resultados alcanzados. Sin embargo, la evaluación será completa si, además de enjuiciar los resultados, se logra explicar el origen de éstos. De allí que deben también analizarse los factores que dieron origen a los resultados. Una parte de los factores que condicionan los resultados está fuera del control del sistema y en dicho caso sólo corresponde describir su efecto sobre los resultados. El resto de los factores son controlables, al menos en algún grado, y determinan las actividades que se desarrollan. El manejo de estos últimos factores y las actividades correspondientes deben ser enjuiciados junto con los resultados, pues los determinan en buena parte.

De otro lado y desde una perspectiva temporal, el funcionamiento que se evaluará puede corresponder a un período pasado o a una opción futura que se ha proyectado.

## 2. Requisitos de la evaluación

La emisión de un juicio crítico del funcionamiento del sistema supone en primer lugar tener un conjunto de objetivos que se persiguen y contra los cuales se contrastarán los resultados. Estos objetivos no se presentan en general como un conjunto disperso de intenciones sino que, por lo contrario, aparecen relacionados entre sí. Cuando los resultados que se persiguen aparecen vinculados entre sí, sujetos a prioridades que permiten distinguirlos de acuerdo a escalas de importancia e identificar conjuntos de ellos como componentes de objetivos superiores, se dirá que se posee un esquema normativo.

Luego, el juicio conjunto de resultados y actividades exige contar con otro esquema o modelo analítico que los relacione, que explique cómo se generan los resultados a partir de las actividades y de los factores exógenos al sistema. Este modelo es el mismo que servirá de base a las proyecciones cuando lo que se desea evaluar es una opción futura.

/Finalmente, tanto

Finalmente, tanto el modelo analítico como el esquema normativo deben precisarse cualitativa y cuantitativamente. Para ello debe contarse con una adecuada y oportuna cantidad de información.

### 3. La evaluación del proceso de desarrollo

#### a) Características del proceso de desarrollo que condicionan su evaluación

El proceso de desarrollo posee características que condicionan necesariamente su evaluación. Se trata, en primer lugar, de un proceso que abarca campos propios de varias disciplinas, en especial de la economía, la sociología y la ciencia política. De allí que la evaluación del desarrollo aparezca desde sus inicios vinculada a los esfuerzos que tienden a estudiar el problema bajo un enfoque unificado. En segundo lugar, en los últimos años el proceso de desarrollo ha mostrado un gran dinamismo y un alto grado de inestabilidad. Analíticamente, estas características dificultan el uso de metodologías pues, al quitar estabilidad, hacen necesario continuas revisiones del modelo analítico empleado. Por último, los factores internacionales y nacionales aparecen cada vez más asociados. Aparejado a este fenómeno surge el problema de las evaluaciones a nivel nacional e internacional, con dificultades de envergadura en la coordinación de los esquemas normativos y modelos analíticos.

Estas características afectan profundamente las tareas de evaluación y muestran que los esquemas formales planteados en los puntos 1 y 2 se complican enormemente cuando lo que se somete a análisis y crítica es el proceso de desarrollo. En los párrafos que siguen se describirán los efectos que la naturaleza del desarrollo tiene sobre la definición de los esquemas normativos y modelos analíticos.

#### b) El esquema normativo en el desarrollo

El intento de definir los resultados que persigue el desarrollo debe enfrentar el creciente y cambiante número de objetivos que se persiguen. Los caracteres de multidisciplinario, inestable

/y dinámico

y dinámico que posee el proceso hacen que se complique la naturaleza y dimensión del esquema normativo. La respuesta metodológica a esta dificultad consiste en tratar de definir indicadores de síntesis que reflejen la estructura del esquema normativo y que sean capaces de condensar y hacer, por tanto, manejable el proceso de evaluación. Sin embargo, no resulta sencillo encontrar esos indicadores, pues del lado político la inestabilidad hace variar continuamente los elementos y las ponderaciones que han de considerarse y, del lado analítico, la agregación de elementos que se sustentan en teorías económicas, sociales y políticas no integradas resulta compleja. Aún en el caso de que el indicador sea propio de sólo uno de los campos, la dificultad es considerable. Baste recordar cuánto se cuestiona el más básico de los indicadores económicos de síntesis, el producto o ingreso nacional.

Las legítimas discrepancias que los distintos países poseen en lo relativo a los elementos y ponderaciones de los indicadores a considerar son otro elemento que impide alcanzar definiciones de carácter general en el campo de la evaluación.

Por último, la inestabilidad del proceso afecta la estabilidad del esquema normativo, siendo habitual que sufra importantes cambios entre el momento en que se planifica una actividad y el momento en que se evalúa. Es probable que muchos de los esfuerzos de desarrollo alcancen las metas que se perseguían en el momento en que se iniciaron o programaron, pero que dichas metas no tengan vigencia en el momento en que se evalúa.

c) El modelo analítico

Los resultados del proceso de desarrollo están influidos por factores controlables y por factores exógenos, tanto internos como externos. Tanto los resultados entre sí como los factores y resultados están interrelacionados.

En el análisis del proceso de desarrollo es vital descubrir la vinculación existente entre logros y esfuerzos. En efecto, el grado de satisfacción de los objetivos depende de actividades las que, a su vez, están influidas por factores controlables y por

/factores exógenos.

factores exógenos. De otro lado, un mismo factor puede influir sobre numerosos objetivos. Por tanto, objetivos y factores poseen numerosas vinculaciones que es necesario describir y explicar. El modelo analítico está constituido por el conjunto explícito de relaciones entre objetivos y actividades. Por tanto, es de gran importancia para la evaluación el contar con dicho modelo analítico. En efecto, al disponer de él es más fácil aprovechar una evaluación para alterar los resultados, pues se sabe cuáles son las actividades que los generaron. Asimismo, es posible conocer el efecto que tiene sobre el resto de los resultados la alteración de uno de ellos.

La construcción de un adecuado modelo analítico enfrenta dificultades similares a las descritas en relación al esquema normativo. En efecto, conspiran contra su construcción la falta de integración analítica de las disciplinas económicas, sociales y políticas y el dinamismo e inestabilidad de los sistemas. Ya se analizó la variabilidad que afecta a la definición de los resultados. Sucede algo similar con las actividades. Además del continuo aumento de actividades tradicionales que se asocian al proceso de desarrollo surgen otras de naturaleza diferente para cuya consideración e interrelaciones con las demás no se poseen suficientes antecedentes. Medítese solamente el esfuerzo que significa conocer el efecto de las llamadas reformas estructurales sobre el resto de las actividades y los resultados. También afectan al modelo analítico los esfuerzos de los países, en especial los subdesarrollados, por transformar en actividades controladas factores exógenos como los parámetros monetarios internacionales y los precios de las exportaciones. La explicación de los fenómenos por evaluar se hace cada vez más compleja.

La consideración conjunta de todos los antecedentes expuestos en párrafos anteriores hacen concluir que la construcción de un modelo analítico para la evaluación es un requisito básico para ampliar esta actividad a algo más que un juicio que se efectúa sobre un conjunto inconexo de resultados sin dar una explicación sólida de sus interrelaciones y causas.

d) Evaluación e incertidumbre

Evaluar implica reconocer un apreciable grado de incertidumbre en el estudio y conducción del proceso de desarrollo. Mientras mayor sea la incertidumbre, más útil será la evaluación como método sistemático de detectar las áreas donde hay aciertos y donde las deficiencias son mayores.

El proceso de desarrollo, por su propio dinamismo e inestabilidad, está caracterizado por un considerable grado de incertidumbre. Los esfuerzos nacionales e internacionales de evaluación tienen como una de sus finalidades el introducir una mayor estabilidad en los esfuerzos de desarrollo a través de un control sistemático que permita un examen más detallado acerca de la legitimidad y variabilidad de los resultados perseguidos y una mayor comprensión de los hechos, mejorando así la representatividad de los modelos analíticos empleados.

e) Organización institucional para la evaluación del desarrollo

La evaluación del proceso de desarrollo no admite, como puede suceder en otro tipo de disciplinas, la existencia de un centro de control bien diferenciado de los centros ejecutores de las actividades. Muy por lo contrario, y en vista de que se requiere una continua revisión de resultados y actividades, los encargados de evaluar están comprometidos en la marcha del proceso de desarrollo. Puesto en términos nacionales, son los propios encargados del proceso de desarrollo los que efectúan la evaluación. En el plano internacional, son los representantes de los países los que juzgarán los efectos de sus acciones e interrelaciones. No existen en este campo de la actividad humana modelos y valores normativos de aceptación permanente y universal capaces de servir de marco estable de referencia. De allí que la aceptabilidad del control depende, en la mayoría de los casos, de su carácter persuasivo.

La capacidad para evaluar que posee una organización institucional no es sólo función de su tamaño. Tanto o más importante que el personal asignado es la disponibilidad de un adecuado

/modelo analítico.

modelo analítico. En efecto, aún en el caso en que se tuviera bien definido el esquema normativo, de no poseerse un modelo analítico, sólo se podrá juzgar el grado de cumplimiento de las metas, pero no será posible atribuir responsabilidades en los logros y fracasos. En una administración, un juicio como el expuesto tiene un valor muy relativo pues sólo permite detectar avances y retrocesos, pero no permite remediar. Además, existe el peligro de sacar conclusiones fáciles acerca de las causas de los fracasos y atribuirlos a los funcionarios o instituciones más directamente vinculados al resultado, en tanto que los problemas pudieron generarse en otros sectores de actividad.

Por último, la adecuada utilización de las conclusiones a que se llegue en la evaluación depende en gran parte de la estructura institucional. Es necesario que se cree una rutina de trabajo en los niveles de decisión en la cual los antecedentes proporcionados por los encargados de evaluar jueguen un papel importante.

f) Información para la evaluación del desarrollo

La operatividad de los modelos analítico y normativo depende en gran medida de la capacidad que se tenga de suplirlos con información confiable y oportuna. El carácter cambiante de estos modelos crea graves dificultades a los encargados de evaluar. Naturalmente, tiende a producirse un desajuste entre la estructura de la información disponible y la requerida para evaluar. La primera se recoge de acuerdo con un esquema aceptado con bastante anterioridad, pues la construcción y recopilación de estadísticas requieren de un período relativamente largo, en tanto que la evaluación resulta especialmente útil cuando se refiere a los problemas que tienen vigencia en el momento que se efectúa.

Los intentos por mejorar la información que habrá de utilizarse dependen en gran parte de la coordinación entre la recopilación de datos y la estructura institucional que se emplee en la evaluación. Mientras más ensambladas o coordinadas estén ambas actividades, más

flexibles podrán ser los esquemas de recopilación de datos y se podrá evitar la espera que significa la publicación oficial de ellos, aceptando en muchos casos sacrificar una alta precisión en beneficio de la oportunidad de las cifras.

g) Identificación de patrones de referencia, objetivos de política y escala de valores

Los resultados que se persiguen en el proceso de desarrollo no son fácilmente identificables en la práctica. Tanto en el plano nacional como en el internacional resulta difícil conseguir consenso en torno a los objetivos perseguidos. Por tanto, es necesario aceptar que sobre un mismo proceso pueden emitirse diferentes evaluaciones y que lo importante es aclarar el esquema normativo utilizado. La falta de consenso planteada puede dar origen a controversias al evaluarse el desarrollo de un país. Los gobiernos no aceptan - como es comprensible - juicios fundados en esquemas normativos que les son ajenos, especialmente cuando se analizan los aspectos sociales y políticos del desarrollo.

De otro lado, como no se posee un modelo analítico capaz de considerar conjuntamente todos los aspectos que preocupan al desarrollo y como no existe una organización institucional perfectamente coordinada, no resulta extraño que los resultados perseguidos y las actividades que han de desarrollarse aparezcan dispersas en términos institucionales. Tampoco debe extrañar que surjan contradicciones entre los objetivos de distintos organismos.

Es parte de la metodología de la evaluación el intentar poner orden en estos aspectos y descubrir en lo posible las incongruencias que pudieran existir.

Finalmente, debe insistirse en la continua revisión a que deben someterse los objetivos identificados. Su variabilidad en el tiempo ha demostrado ser notable en muchos aspectos, y el mantener desfasados estos objetivos puede hacer perder vigencia a las evaluaciones.

