

La evaluación comunitaria: contextos éticos y políticos

Ricardo ZÚÑIGA*

Resumen

La evaluación de los organismos comunitarios ilustra bien la evolución del campo de la evaluación y la tensión intrínseca a todo proceso evaluativo entre el control de gestión del proyecto global (carácter externo de la evaluación) y la participación democrática (carácter interno). El análisis subraya la trama indisoluble de las perspectivas científicas, éticas y políticas, y la interacción creciente de sus relaciones recíprocas. Los casos de Chile y el Quebec muestran la contribución de la evaluación comunitaria a la metodología específica, al hacer más explícita la relación entre el desarrollo centralizado y el desarrollo local, y entre el Estado y la sociedad civil.

Abstract

The evaluation of community organizations provides a good illustration of the evolution of evaluation practices and the tension intrinsic to all evaluation process between management control of global projects (as the external viewpoint) and democratic participation (the internal viewpoint). The analysis underlines the relations between the scientific, ethical and political perspectives, and their increasing interaction. The cases of Chile and Quebec demonstrate the contribution of community evaluation to methodology by making more explicit the relations between centralized and local development and those between the State and civil society.

Los debates actuales en el Quebec sobre la evaluación de la acción de los organismos comunitarios —tanto sobre la evaluación interna como de sus relaciones con agencias fiscalizadoras o de financiamiento— se pasean atropelladamente entre lo metodológico, lo ético y lo político. Parece adecuado situar el desafío actual en esta tensión entre lógicas

diferentes, en esta «inconmensurabilidad de paradigmas» a la que Kuhn nos introdujo hace treinta años, y que sigue siendo difícil de digerir. Esta nota subraya específicamente algunos de los dilemas confrontados por la acción comunitaria respecto a la evaluación, tanto comprendida como proceso interno de autocritica, como modo de hacerla pública y de legitimar su trabajo.

* Ricardo Zúñiga es profesor en la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Montreal, en el Quebec, Canadá. Completó sus estudios de Psicología, iniciados en Chile, su país natal, con un Ph. D. en Psicología Social en la Universidad de Harvard, en Cambridge, Massachussets. Enseñó la Psicología Social en el Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile hasta 1973. Su trabajo posterior se ha concentrado en la formación metodológica de los trabajadores sociales y las prácticas evaluativas en la acción social, en especial la de grupos comunitarios.

Esta iniciativa de antropólogos y educadores que trabajaban en educación popular ha ido incorporando progresivamente la lógica del análisis estratégico, como el de Michael Porter,

que ha hecho de la planificación estratégica un ámbito legitimado de planificación comunitaria (ver esquema FODA), situándolo en una lógica de análisis estratégico.



Aunque con menor difusión, el Trabajo Social cuenta con algunos metodólogos que han visto el potencial de la perspectiva de Donald Schön, un planificador fascinado por el saber implícito de profesionales, que «saben más que lo que saben decir». Trabajadores sociales, arquitectos, concertistas y psiquiatras haciendo supervisión:

Schön analiza cómo todos guían al estudiante, y al cliente y cómo guían su propia intervención con marcos de comprensión generados en el desarrollo de sus prácticas, resultados siempre vivientes y dinámicos del diálogo del profesional con la situación en la que se desenvuelve, con las personas con las que colabora (Zúñiga y Valdés, 1989).

1.2. Evaluación

La evaluación, por su parte, tiene una historia más corta, más profesionalizada y más encuadrada. Sus exégetas (Scriven, 1991; Shadish et al., 1991; Madaus et al., 1989) están de acuerdo con situar su auge en los Estados Unidos de los años sesenta, años de inversiones masivas en programas gubernamentales que debían transformar la sociedad norteamericana. La «Guerra contra la pobreza», los experimentos en educación precoz en los ghettos y de incorporación preferencial de minorías en las universidades, las batallas legales contra la segregación racial, la *Guerra Fría* en su cara amistosa de la «Alianza para el Progreso» y en su cara violenta de la invasión de Cuba y de la inversión bélica en Vietnam. Frente a esta lista agotadora, un Congreso nervioso, inquieto, dividido y atacado violentamente acepta la responsabilidad de las decisiones políticas, siempre que estén basadas en hechos convincentes. Los congresales quieren evaluaciones «factuales», «objetivas», «apolíticas». «Conocemos nuestros valores, hemos determinado nuestros objetivos... ¿Pero cómo sabemos si los estamos alcanzando?»

La causa más obvia de la popularidad de la evaluación de programas en los Estados Unidos —con desarrollos paralelos en Canadá, Suecia y Alemania Occidental— está en la decisión del Congreso de financiar algunos programas muy grandes en educación, para los cuales prescribió y financió el que fueran evaluados. El efecto más obvio fue la emergencia de un nuevo campo de

actividad, muy consciente de su propia importancia, y de un número igualmente importante de profesionales que se dedicaran a él (Scriven, 1991, VIII).

Este telón de fondo histórico y de política nacional define la evaluación de modo determinante. Ella no se interrogará sobre «¿Qué hacer?». Ella se limitará a responder a la pregunta que se le hace: «¿Se han alcanzado los objetivos que estaban definidos en el planteamiento inicial?», y lo hará en los términos de la evaluación de políticas públicas copiada de la evaluación económica empresarial. La pregunta evaluativa queda limitada a verificar efectos, y lo hace en términos de la productividad de las inversiones. La pregunta crítica de Schön queda intacta: está bien buscar la solución de los problemas, ¿pero quién los define como problemas, y desde qué perspectiva?

Estos comienzos incluían los gérmenes de lo que ha sido durante bastantes años la evolución del campo. Se suministran datos a los responsables; se les provee una verificación de resultados de las acciones que han emprendido; se les hacen recomendaciones sobre el cómo alcanzarlos en mayor grado. El evaluador ha comenzado como recolector de información, ha pasado a verificar resultados de una acción, ha llegado a hacer recomendaciones sobre su mejoramiento. ¿Pero a quién aconseja? ¿Sólo al administrador? En los años ochenta, y con el substrato metodológico del desarrollo y de la legitimación de la investigación cualitativa y del constructivismo, Guba y Lincoln incorporan la «evaluación de la cuarta generación»

(1989) a las tres precedentes. Esta cuarta generación responde a la pregunta sobre el destinatario de la evaluación con una respuesta radical: la evaluación debe ser la obra común de todos los implicados en una acción, y debe ser accesible a todos ellos. Y los actores no son sólo los administradores y los que son reconocidos oficialmente como tales. Un hospital incluye administradores y médicos, y también enfermeras, porteros, cocineros, y pacientes, y las familias de empleados y pacientes, y el público en general. Una evaluación no puede ni ignorar ni marginalizar a nadie que participe o que sea afectado por una acción. El evaluador es el facilitador de una negociación de intereses, de los intereses de todos. Este modelo hace de la evaluación un lugar de encuentro, de intercambio y —en lo posible— de construcción colectiva de significaciones y de acciones consensuales.

La evaluación comunitaria es heredera directa de los debates sobre el sentido de la evaluación, reivindicando el punto de vista de los actores directos, oponiéndose frecuentemente al modelo empresarial clásico, que la reducía a ser un complemento dócil de control de gestión. Para situarla, hay que analizar su evolución desde tres perspectivas: la científica, la ética y la política.

2. La contribución científica

2.1. La evolución intranquila

La evaluación comienza como digna heredera de una ciencia supuesta-

mente «objetiva», sin referentes sociales o históricos reconocidos. Ella comienza con el ideal de un modelo clásico de verificación de hipótesis, con un diseño antes/después, y con grupo de control. Su meta es constatar un cambio, midiendo la diferencia producida por el tratamiento, en este caso, el programa. El grupo control son las medidas de cambio, comparando el programa con una ausencia de acción o con programas equivalentes. El diseño es ortodoxia de laboratorio, en la que el «control de variables» pasa a ser el control jerárquico del proyecto por el administrador.

Con Guba y Lincoln (1989) la evaluación trata de incluir la apertura metodológica de métodos cualitativos, de teorizaciones «ancladas» en contextos específicos, el «diálogo de paradigmas» (Guba, 1991). En una lógica kuhniana, en este trabajo partimos de la base que el «paradigma evaluativo» es un producto histórico social, cuya expresión científica refleja la impronta de sus orígenes: la promesa del positivismo económico como incluyendo la garantía de transparencia de políticas de inversión, de evaluación factual de decisiones políticas. Con la irrupción del constructivismo en la sociología de las ciencias, la tarea de la evaluación en general y, muy especialmente de la evaluación de acciones comunitarias, se desplaza de la verificación como control de gestión al intraducible «*empowerment*» (Simon, 1994; Fetterman et al., 1996). El desafío no es el de controlar actores: es el hacerlos participantes responsables. El tema, que resonará con mayor fuerza en la psicología

dialéctica y constructivista (T. Ibáñez, 1994; J. Ibáñez, 1994), ya resonaba en la sociología tourainiana:

Los que quieren identificar la modernidad a la sola razón sólo hablan del Sujeto para reducirlo a la razón, y para imponerle la despersonalización, el sacrificio de sí y la identificación a un orden impersonal, ya sea la naturaleza o la historia. El mundo moderno está, al contrario, cada vez más lleno de la referencia a un sujeto que es Libertad, es decir que plantea como principio del bien el control que el actor ejerce sobre sus acciones y sobre su situación, y que le permite concebir y sentir sus acciones como elementos de su historia personal de vida, de concebirse como un actor. El Sujeto es la voluntad de un individuo de actuar y de querer ser reconocido como actor.

Lo esencial, hoy en día, es oponerse a toda absorción de uno de los dos elementos de la modernidad por el otro. Ello solo se consigue recordando que el triunfo exclusivo de la razón instrumental lleva a la opresión, y que el de la subjetividad lleva a la falsa conciencia. El pensamiento sólo es moderno cuando renuncia a la idea de un orden general, natural y cultural, del mundo, cuando combina determinismo y libertad, lo innato y lo adquirido, la naturaleza y el carácter de sujeto (Touraine, 1992, pp. 242 y 252; *itálicas agregadas*).

El debate científico de la evaluación es el de la incorporación progresiva de perspectivas alternativas en las ciencias sociales. Guba utilizó la metáfora de la sucesión de generaciones; parecería más modesto pero más realista hablar de flexibilización de modelos epistémicos. Juntar datos, verificar costos, hacer control de gestión, consultas públicas y avanzar hacia decisio-

nes colectivas no son alternativas, pueden ser complementos. Tal como lo señalan autores recientes como House y Howe (1999), el proceso científico no podrá aislarse del proceso social que lo orienta y lo incorpora. En la síntesis pragmática de Rorty, la racionalidad no es sólo método científico: también es convivencia, diálogo o solidaridad.

Podríamos comenzar distinguiendo dos sentidos en el término «racionalidad». En un primer sentido, racional equivale a metódico, lo que implica que se dispone de criterios de éxito preestablecidos.

Pero también disponemos de otro sentido del término. En éste, racional significa algo así como «razonable» más que «metódico». Este sentido incluye un conjunto de virtudes morales como la tolerancia, el respeto de las opiniones de los que nos rodean, la capacidad de escuchar y la confianza en la persuasión más que en la fuerza. Estas son las virtudes que los miembros de una sociedad civilizada deben poseer para que la sociedad civil sea posible. En este sentido, racional significa «civilizado» más bien que «metódico». [...] En él, la posibilidad de ser racional se confunde con la capacidad de examinar todo tema y todo problema —religioso, literario o científico— de modo tal que el dogmatismo, las actitudes defensivas y la indignación virtuosa queden excluidos del proceso (Rorty, 1990: 48-49).

3. De las opciones éticas implícitas a la ética solidaria

Ni la ética ni la política han estado lejos de la conciencia de la evaluación:

sólo hay periodos y países en las que han debido estar reducidas a la categoría de comentarios sibilinos. En sus primeros balbuceos en los Estados Unidos, la evaluación se expresa en términos éticos y políticos cautelosos, con los recuerdos frescos de las persecuciones anticomunistas del tristemente célebre Comité sobre las actividades no americanas del Senado, que marcaron los debates sociales, y restringieron la libertad académica por autocensura. Es en este sentido que podemos entender la audacia ética y política de la afirmación primera de Cronbach que, como Lutero, clava sus «95 tesis» sobre la evaluación en las puertas de la catedral de la ortodoxia:

1. La evaluación de programas es un proceso por el que la sociedad aprende a conocerse.

11. Una teoría de la evaluación debe ser una teoría de la interacción política en el mismo grado en que sea una teoría sobre el cómo determinar hechos.

18. La exigencia de la rendición de cuentas es un signo de patología en un sistema político. 20. El ideal de eficiencia en el gobierno está en tensión con el ideal de la participación democrática: el racionalismo está peligrosamente cerca del totalitarismo.

44. La aspiración del evaluador a beneficiar la comunidad extensa debe reconciliarse —un proceso a veces doloroso— con las obligaciones contraídas con el patrocinador y con las personas que han provisto la información, con las convicciones políticas del mismo evaluador, y con su deseo de mantenerse en el negocio.

93. El evaluador es un educador: su éxito debe ser juzgado por lo que los otros aprenden de su trabajo (Cronbach, 1989, pp. 407 a 412).

El desafío que planteaba es tan difícil como costoso. Un evaluador a contrata negocia la tarea con quien lo contrata. Es con él que define la tarea, es a él a quien responde; no es raro que sea él la única persona que recibe el informe y que tiene el derecho de decidir si darlo a conocer u ocultarlo. La pregunta delicada es: ¿Qué servicio es el que vende el evaluador? La primera respuesta es: una recolección de información. Pero no de cualquier información: de aquella que será útil para los fines con los que se realiza la evaluación, para los fines de quién contrata el servicio. Y este producto no es sólo información, sino también evaluación. Dado que los criterios de evaluación ya han sido definidos de antemano, su producto principal resulta de aplicar los criterios acordados con el administrador a la información recolectada. Estamos, así, hablando de que la producción a contrata es información orientada por juicios de valor, según un contrato negociado con uno sólo de los actores implicados, que ya era y que seguirá siendo el único que reciba la información, y que la usará como le parezca útil a sus fines.

En lo social, el evaluador se supone que está al servicio de todos los actores, porque la acción se supone que es consensual; pero ¿qué relación tiene esta suposición con la realidad? En ningún momento estamos sugiriendo que el evaluador es un cómplice culpable, un agente tenebroso al servicio del aparato de control. Lo que no podemos dejar de subrayar es que un evaluador forma parte de una acción social

sólo cuando a ella lo integran, y quien lo integra es uno sólo de los actores, que es justamente el que tiene el poder de propiedad sobre el resultado de la evaluación, y el que decidirá qué hace con ella, qué utilizar de ella y para qué fines. El evaluador no es su cómplice, en el sentido delictivo del término; el problema ético radica, irónicamente, en la competencia evaluativa del evaluador. Él sabe perfectamente quién lo contrató, para qué se quiere hacer esta evaluación, qué información se quiere obtener y puede, por lo tanto, tener una idea meridianamente clara de qué acción será la que su evaluación alimentará, facilitará y justificará, y le valdrá nuevos contratos.

El desarrollo explícito de las perspectivas éticas ha ido adquiriendo una visibilidad y una legitimidad de sociedad que ha facilitado su emergencia en el campo de la evaluación. Desde el acceso a la información de ciudadanos y de consumidores a la emergencia comunicacional del tema de los derechos humanos, la ética deja el terreno de exclusivo de lo religioso y se sitúa en debates de sociedad decidores, como el de Umberto Eco con el Cardenal Martini: ¿En qué creen los que no creen? La ética se sitúa en los ámbitos de la democracia y de la solidaridad, y gana así su espacio público.

La dimensión ética comienza cuando entran en escena los demás. Cualquier ley, por moral o jurídica que sea, regula siempre relaciones interpersonales, incluyendo las que se establecen con quien la impone. Ud. mismo atribuye al laico virtuoso la convicción de que los demás están

en nosotros. Pero no se trata de una vaga inclinación sentimental, sino de una condición básica. Como hasta las más laicas de entre las ciencias humanas nos enseñan, son los demás, es su mirada, lo que nos define y nos conforma. Nosotros (de la misma forma que no somos capaces de vivir sin comer ni dormir) no somos capaces de comprender quiénes somos sin la mirada y la respuesta de los demás. Hasta quien mata, estupra, roba o tiraniza lo hace en momentos excepcionales, porque durante el resto de su vida mendiga de sus semejantes aprobación, amor, respeto, elogio. E incluso de quienes humilla pretende el reconocimiento del miedo y de la sumisión. A falta de tal reconocimiento, el recién nacido abandonado en la jungla no se humaniza (o bien, como Tarzán, busca a cualquier precio a los demás en el rostro de un mono), y corre el riesgo de morir o de enloquecer quien viviera en una comunidad en la que todos hubieran decidido sistemáticamente no mirarle nunca y comportarse como si no existiera.

¿Cómo es que entonces hay o ha habido culturas que aprueban las masacres, el canibalismo, la humillación de los cuerpos ajenos? Sencillamente porque en ellas se restringe el concepto de «los demás» a la comunidad tribal (o a la etnia) y se considera a los «bárbaros» como seres inhumanos. Ni siquiera los cruzados sentían a los infieles como un prójimo al que amar excesivamente; y es que el reconocimiento del papel de los demás, la necesidad de respetar en ellos esas exigencias que consideramos irrenunciables para nosotros, es el producto de un crecimiento milenario. Incluso el mandamiento cristiano del amor será enunciado, y fatigosamente aceptado, sólo cuando los tiempos estén suficientemente maduros (Eco, 1999, pp. 89-90).

En el Quebec, las preocupaciones éticas en materia de salud y de intervención en general pasan a ser una preocupación importante en las corporaciones profesionales (códigos de deontología), en las instituciones de salud (comités de ética) y en la formación universitaria de profesionales de la intervención:

La formación ética se realiza en el contexto de la reflexión en la acción. Este tomar distancias por la reflexión permite comprender mejor la dimensión ética personal tal como ha sido estructurada por la experiencia personal. Si esta comprensión de sí es una primera etapa en la formación, ella sola no basta. Si la ética refiere a una decisión libre de la persona, también exige que esta decisión sea responsable. [...] La responsabilidad, en su sentido ético, se acerca al sentido de asumir los intereses de los demás, como al hablar de responsable de la familia, del proyecto, etc. En la toma de decisiones, ella toma el sentido preciso de «capacidad de responder de sus decisiones ante los demás» (Legault, 1999: 2).

4. La política tras las bambalinas

El evaluador ha contado durante mucho tiempo con una ética política heredera de la ideología liberal popperiana. Campbell la formuló sucintamente, adoptando los términos del pragmatismo de Dewey cuando definía una sociedad «experimentante»

[La sociedad «experimentante»] será una sociedad activa... una sociedad que experimenta, que ensa-

ya, que explora las posibilidades en la acción... Será una sociedad *evolucionaria, de aprendizaje continuo*. Será una *sociedad honesta*, comprometida con la *verificación de realidad*, con la autocrítica, con el evitar los autoengaños. La sociedad experimentante será una sociedad *anti-dogmática*. Será *científica* en el sentido más pleno del término. Los valores científicos serán los de la honestidad, de la apertura a la crítica, de la experimentación, del aceptar de abandonar teorías que se han defendido previamente cuando la evidencia experimental u otra la contradiga. Estará *abierto a ser verificada, a ser cuestionada, a respetar los procedimientos establecidos*. Será una sociedad tan *descentralizada* como sea posible (Campbell, 1988: 293-295).

Estas primeras formulaciones éticas muestran cómo se establece un espacio de diálogo sobre la ética y lo político que sitúa la evaluación en ámbitos que antes le estaban negados. El trabajo reciente de House y Howe (1999) muestra el estado actual de debates y crea el contexto de la presentación de la contribución de las reivindicaciones comunitarias en el ámbito de la evaluación. El rechazo de las restricciones excesivas de un positivismo tradicional rechaza también una concepción del constructivismo radical, que elimina todo referente a criterios extrínsecos a las opiniones de los participantes, y rechaza los postmodernismos, más interesados en una denuncia de restricciones impuestas por los poderes sociales que en una acción colectiva. Es en este espacio limitado que *tratan de incluir las intuiciones teóricas de ambas corrientes críticas, pero*

sin renunciar a la posibilidad de fundar acuerdos en algo más que el voto mayoritario, y sin renunciar a una forma de democracia que definen como «inclusiva, dialogal y deliberativa»:

Implicar los participantes y los afectados es valioso, pero ¿cómo se podrán incorporar sus ideas y sus preocupaciones? ¿Acaso todas las opiniones son equivalentes? ¿Cómo pueden discutir entre ellos mismos? Habitualmente, partimos de la base que la referencia a hechos concretos debiera facilitar la discusión. Pero si la realidad no existe [como lo afirman Guba y Lincoln], si no hay hechos que puedan ser pertinentes ¿porqué debiéramos esperar del evaluador que aporte hechos que contribuyan a la discusión? ¿Cuál puede ser su contribución? En ese caso, creemos lo que creemos, y la información sobre una realidad que no existiera nada puede añadir[...]

Muchas veces, los relativistas piensan que porque el conocimiento es producido socialmente, no puede ser criticado racionalmente; pero la segunda tesis no se desprende de la primera. De hecho, los criterios para elegir una posición más bien que otra requieren que la primera pueda demostrar estar mejor fundada, ser más coherente, más racional, o de alguna forma moralmente superior. Que los hechos sean producidos socialmente no significan que no pueden ser verdaderos o falsos (House & Howe, 1999: 59-61).

Como conclusión, y a pesar de rechazar el postmodernismo, compartimos tres posiciones con los postmodernistas. Primero, las subjetividades cuentan: cómo la gente ve su mundo y se ve a sí mismos es muy importante. Segundo, todo entendimiento social está irremediablemente cargado de intereses, de relaciones de poder y de juicios de valor:

todos exigen que estos entendimientos sean examinados, «desconstruidos» críticamente. Tercero, la meta de prácticas sociales como la evaluación debe ser la de construir una sociedad más justa y más democrática (aunque algunos postmodernistas estén en desacuerdo...). Sin embargo, insistimos que algunos principios morales y políticos son presupuestos inevitables en la práctica de la evaluación, y que una articulación crítica de estos principios es crucial en el diseño y la apreciación crítica de las evaluaciones. Reconocemos que, en las condiciones sociales y políticas presentes, establecer compromisos —y encontrarse comprometidos— son riesgos inevitables. Por otra parte, y esto es esencial, no se puede evitar el conflicto con la disculpa de que los valores no pueden ser racionales y que está fuera de la competencia de los evaluadores (House & Howe, 1999: 86-87).

4. La trama de la evaluación en la acción comunitaria: paradigmas y opciones en democracia

El camino para situar la evaluación comunitaria ha sido largo, pero lo creemos necesario. Nuestro argumento no está centrado en defender su originalidad, sino su contribución. La evaluación comunitaria ha debido hacerse un espacio de prácticas y de legitimación donde subrayaba sus valores fundamentales: una acción responsable, participativa, explícita, honesta. Lo ha hecho para defender su legitimidad y su derecho a un margen de autonomía;

pero también lo ha hecho como afirmación de su construcción de un tipo de sociedad guiada por valores que no pueden subordinarse a los de la eficiencia en la utilización de recursos. La experiencia chilena puede aportar un ejemplo.

4.1. El caso chileno: las ONG durante la dictadura militar

Los primeros años de la dictadura militar en Chile modificaron fundamentalmente las universidades y las prácticas sociales. El reemplazo de los rectores elegidos por Rectores Delegados impuestos, todos ellos generales o almirantes, la expulsión o el retiro «estratégico» de muchos académicos y la censura férrea de todo lo que oliera a «social» —convertido en sinónimo de subversión— limitaron lo que había sido la contribución social de las universidades. Al mismo tiempo, crearon una necesidad de acción social que se vertió en las organizaciones no gubernamentales de ayuda económica y de educación popular. Junto con los objetivos específicos que se dieron, también fueron espacios de encuentro y de diálogo, en los que avanzó la reflexión sobre la sociedad civil y la solidaridad.

La situación no les fue fácil a estas «ONG». Además de la represión y de la fiscalización ideológica siempre presente, la acción directa con sectores marginalizados o perseguidos pasaba por obtener los fondos no gubernamentales que permitieran esta acción. Muchas de las fuentes eran grupos reli-

giosos, sindicales o gubernamentales extranjeros, que eran los interlocutores de quienes dependía la obtención de los recursos.

El mundo de las organizaciones internacionales quería ayudar, pero quería saber qué ayudaba, qué resultaba de su ayuda. Ellas también debían dar cuenta de su utilización de los fondos que asignaban, demostrando que los proyectos no eran políticos sino humanitarios, y que los resultados obtenidos justificaban las inversiones. En mayor o menor grado, la exigencia de la evaluación de proyectos era la condición para la acción. Y las ONG respondieron. No sólo se volcaron en la acción directa de ayuda; también aprendieron a expresar su acción, y a hacerlo en los términos esperados por los organismos de financiamiento. Se trataba de arrigar una acción en necesidades reales, locales, muchas veces mezcladas con razones políticas: mal que mal, el origen evidente del problema concreto era la persecución o la exclusión socioeconómica por razones políticas. La acción tenía una justificación local, concreta, fundada en las convicciones de contribuir a la supervivencia económica y social de amplios sectores perseguidos; también necesitaba la justificación en los términos de la agencia. «Apoyamos lo que Uds. hacen, y lo comprendemos; pero ayúdenos a justificarlo en términos abstractos, apolíticos, productivos». Uno era el discurso de la acción real, con aquellos con los que se trabajaba en el terreno; otro, el discurso a transmitir oficialmente a organismos que no podían declararse

cómplices políticos ni por estatuto ni por credibilidad en sus propios países. La solución necesaria era la de dos discursos, dos lógicas de gestión. Traté de describir este dilema real en lo que llamé «la gestión anfibia» (1988), que podía llevar a un clivaje interno entre trabajadores en el terreno y directivos.

El gobierno militar pudo instaurar políticas económicas neoliberales sin contrapesos políticos; las ONG, más cercanas a modelos de solidaridad social, trataron de defender un espacio para la sociedad civil, que reconoció el sesgo fuertemente estatista del modelo de desarrollo de la Unidad Popular, y que trató de promover una acción arraigada en la sociedad civil, en la comunidad local, como una forma de experimentación social viable para confrontar las privaciones muy reales de grandes sectores de la población: «del macetero [la maceta] al potrero» (UNICEF, 1986; Zúñiga, 1975).

4.2. Evaluación y control: la reivindicación de autonomías comunitarias.

El mito de la evaluación objetiva ha pesado mucho tiempo sobre el paradigma científico de la evaluación. Éste considera como exigencia elemental que la evaluación sea «externa» —en el sentido de ser una acción diferente— bajo la responsabilidad de un evaluador que no esté directamente implicado en la acción a evaluar.

Pero el concepto de «evaluación externa» es tan ambiguo como el de

«conversión por las armas». ¿Cómo se puede emitir un juicio de valor externo, sin tratar de comprender el juicio de valor de los que realizan la acción? Cómo puede una evaluación, un juicio de valor, ser externo a quien debe orientarse en base a este núcleo, el más íntimo, el más difícil de formular y, por lo tanto de transmitir? Y cuando comprendo «desde adentro», ya no estoy «afuera», ya no soy externo con esa distancia emocional que caracteriza (o se supone debiera caracterizar) al médico que inflige dolor con la tranquilidad de saber que es necesario, que es por el bien del paciente. Como actor, por otra parte, yo puedo aceptar una condición física, yo puedo aceptar un control inevitable; pero cuando hago mía una directiva de control, cuando me la apropio, porque la acepto, porque estoy de acuerdo con ella o resignado a ella, ya deja de ser completamente externa. Evaluar no sólo apela al conocimiento detallado y crítico de una realidad, del producto de una acción. Evaluar apela a la dimensión axiológica, a la apropiación de la acción y a la identificación con ella, al terreno en que la objetividad se revela como un concepto insuficiente para comprender una realidad humana.

Evaluar hace referencia a los valores en juego, los valores significativos y orientadores del actor. Si sólo son los valores del agente de control, ellos lo serán para la evaluación que le conviene, no para quien es el receptor de una directiva de acción, que le llega como directiva, orden o sugerencia, pero como una directiva de acción que

recibe, que debe obedecer, pero que no necesita apropiársela. Ser objeto de evaluación tiene poco que ver con ser sujeto evaluador. Sin autoevaluación, sin participación y sin aceptación libre, la evaluación sólo es un eufemismo del control externo.

El punto de partida es, precisamente, distinguir la evaluación del control de gestión. *Distinguir, no oponer*. Ni siquiera *separar*, dicotomizando. Hay relaciones importantes entre ambos términos que pueden ayudar a utilizar más específicamente aquel que sea el más adecuado a una situación.

La primera diferencia entre evaluación y control radica en los grados en que sean externos a la acción. El juicio sobre una acción puede ser impuesto por un actor a los otros, con una ausencia de negociación y de alternativas; puede ser propuesto con el respaldo de una autoridad que es reconocida y aceptada por todos los participantes; puede ser acordado, cuando es el producto de una colaboración consensual, construida conjuntamente por quienes deben tener parte activa en ella. El juicio impuesto refleja el polo del control; el acuerdo es la polaridad de la evaluación.

La segunda diferencia se refiere al grado de autonomía reconocido al actor directo. La evaluación clásica ha sabido siempre situarse fuera de la estructura formal de la toma de decisiones. Ya sea como «ayuda a la toma de decisiones», ya sea como peritaje «externo» o como suministro de datos, el evaluador se ha limitado a verse

como consejero objetivo de quienes detentan el poder de decisión. El resbalón ideológico del evaluador puede haber estado en la falsa atribución de representatividad que le ha conferido implícitamente a su punto de inserción institucional, que es el administrador que lo contrató. Aconsejar a un actor no es un acto neutro en la política de la acción colectiva; es un acto que aumenta el poder de ese actor, aumentando las bases de sustentación de su situación en relación a los otros actores. Cuando el actor único privilegiado con la información evaluativa es el administrador, la evaluación tiene un contenido político innegable, que dista de ser neutro.

Una tercera consideración es más sutil: la evaluación es siempre tanto externa como interna. Si «externo» no significa «hecha por otro», podemos reconocer que el evaluar es un cierto distanciamiento de la dinámica de la acción. Evaluar es siempre, en cierto modo dialéctico, un identificarse y un oponerse, ser al mismo tiempo defensor y fiscal. Si, por una parte, evaluar significa captar, el evaluador debe comprender los puntos de vistas implicados, debe meterse en el pellejo de los que actúan, para entender su acción, que incluye el sentido que tiene para ellos y la racionalidad que le atribuyen. La neutralidad pasa a ser muy problemática, porque compenetrarse es también identificarse. Si, por otra parte, evaluar significa hacer un juicio de valor, el evaluador confronta la acción, sus efectos y su racionalidad, se disocia de ella, la cuestiona, asume el rol del abogado del

diablo. En la acción propia, evaluar es distanciarse de sí mismo como actor, es observarse críticamente: ¿qué estoy haciendo? ¿qué tal lo estoy haciendo? ¿avanzo hacia las metas que me he fijado? ¿qué debo modificar para permanecer fiel a mi objetivo, para adecuarlo al contexto de realidad, evitando los obstáculos y aprovechando las oportunidades imprevistas que se presentan? La evaluación desacredita la dicotomía entre lo interno y lo externo a la acción, porque baña a ambos, ya que constituye parte integral de la relación que la define como un momento de lucidez crítica en un proceso inteligente pero consumido por las exigencias directas de la acción. Ella es simultáneamente control externo y autocontrol. En trabajos con grupos comunitarios, esta apropiación ha sido la clave del proceso evaluativo. En sus propios términos, la evaluación era para ellos «un momento para compartir apreciaciones» (Jalbert et al, 1997). Ella ha sido, también, la afirmación fundamental de los grupos comunitarios en el Quebec (Table, 1997; Québec, 1997).

En una acción colectiva, ambos momentos pueden endurecerse al enraizarse en actores diferentes: uno es el que hace y otro el que evalúa. Inevitablemente, ambas racionalidades se arraigan en intereses concretos que pueden oponerlas. Aquí sería importante recordar que la retórica de objetividad del control externo no debiera confundirse con modelos de la división social del trabajo, que distingue ejecutante de administrador, empleado de supervisor, obrero de capataz. El traba-

jo de la reflexión evaluativa es el de no perder de vista que una acción consciente y responsable contiene en sí los gérmenes de lo que el sistema político británico llama «la oposición leal», cuya función es garantizar el progreso hacia el bien común, no obstaculizarlo. Si la evaluación está ausente, el sistema de acción carece de autocontrol, y alguien deberá hacerse cargo de controlarla. El pintor, el artesano y el escritor tienen momento de acción, enteramente dominados por el hacer, por el poner en obra; y también tienen momentos en que dan un paso atrás para contemplar lo que han hecho, para medir y para aplicar la escuadra, para leer críticamente lo que han escrito. En este sentido, han hecho de la evaluación un momento crítico «externalizado», diferenciado del hacer en el grado en que se erigen en jueces de su propia obra. Y si el control no es simple obstáculo físico, obedecerlo representa un cierto modo de reconocerlo, de aceptarlo. Ante el «¡alto!» de un guardia armado, ante el interrogatorio de un funcionario, hay un reconocimiento que, en cierto modo, en cierto grado, soy yo quien reconozco su poder físico o institucional sobre mí, en cierto modo —muy «en cierto modo»— acepto el control por motivos de fuerza mayor. No hay, así, contradicción intrínseca en aceptar que hay una relación entre los conceptos de «evaluación externa» y de «autocontrol», que toda evaluación es válida cuando representa una cierta distancia de la acción y cuando también representa adecuadamente el sentido interno que atribuyen los participantes a la acción que está siendo evaluada.

La evaluación comienza en el juicio de valor que afirma la existencia autónoma del actor. Ella implica una autonomía radical, basada en la existencia de un proyecto personal y colectivo, que da sentido a la acción personal y a la negociación de criterios de acción con otros. Este es su sentido para el actor, la significación que él atribuye a su propio actuar, ésta es la significación que le pertenece. Pero la evaluación significa también una responsabilidad social, basada en situar la acción en la red de relaciones significativas de pertenencia, de solidaridad y de servicios. La responsabilidad del profesional y su vertiente externa, la imputabilidad profesional, son las dos caras de sus competencias para contribuir a una acción social.

4.3. La acción comunitaria: postulando un dilema, recordando ingredientes

A estas alturas, esperamos que el lector haya tenido la paciencia de seguir un acercamiento tan gradual a la evaluación de la acción comunitaria. El camino fácil habría sido plantearla como opuesta a la evaluación sistémica o de programas, oponer Estado y sociedad civil, colectividad nacional y comunidad local. El camino elegido era necesario para ser consecuentes con el argumento dialéctico. No hablamos de oposiciones ineluctables, de dicotomías sociales: hablamos de la coexistencia necesaria de afirmaciones antitéticas, que son las que definen la evaluación.

La tensión es real. La evaluación comunitaria ha confrontado la hegemonía política implícita en la evaluación de programas, así como la investigación cualitativa confrontó el positivismo implícito de los modelos clásicos, y como la «cuarta generación» confrontó las tres primeras (ver esquema de la página siguiente).

La tensión persiste y persistirá, así como los costos del endurecimiento de posiciones antagónicas, si se cae en la tentación de oponer y de caricaturizar.

5. La evaluación comunitaria y la inclusión democrática

La evaluación es una ayuda para la toma de decisiones de quién debe decidir, que es alguien que sabe qué va a decidir, y que sabe en líneas generales cómo va a decidir. Ningún director o responsable de programa espera, paralizado, el resultado de las evaluaciones que solicita para saber qué pensar, qué hacer. Los criterios de juicio sobre los que se basa no pueden pretender ser ciertos: sólo pueden pretender ser los más apropiados, los que puedan contar con el apoyo más amplio. La información producida —antes y después de la evaluación— no puede ser completa: sólo puede pretender ser suficiente. Y con estas armas, se actúa. La evaluación comunitaria no hace más que subrayar esta verdad, defenderla del totalitarismo racionalista que Cronbach y Touraine denunciaban.

La acción comunitaria	La evaluación de programas
Convicción de la importancia y de la urgencia de actuar en la solución de problemas sociales.	Convicción de la prioridad de una objetividad que confronte las acciones a sus resultados en una relación de causalidad.
Implicación apasionada, justificada con juicios de valor explícitos sobre situaciones bien conocidas, vivenciadas, que exigen moralmente un compromiso.	Autodisciplina de neutralidad política, de distancia emocional justificada en una metodología de rigor objetivo y de investigación universalista.
Temor de la minoría de ser víctimas de manipulaciones políticas; defensa celosa del espacio de autonomía y conciencia de que la autocritica puede ser utilizada como justificación de restricciones.	Temor de incoherencias metodológicas y de contaminaciones subjetivas como costos de acercarse demasiado a los actores.
Validación globalizante de los impactos de la acción, subrayando los indicios positivos de aspectos aún no bien medidos, como la satisfacción de los participantes.	Validación analítica de realización de objetivos, subrayando la fiabilidad de las informaciones obtenidas.
Percepción de la misión asumida: <ul style="list-style-type: none"> — hacer visible un problema social, llamando la atención a sus impactos; — crear un entusiasmo que lleve a una acción; — dinamizar y animar un movimiento social eficaz; — identificar colectivamente los indicios de esperanza en el cambio: presencias, participaciones, cooperaciones, testimonios. 	Percepción de la misión encomendada: <ul style="list-style-type: none"> — asegurar la transparencia de la acción en curso; — verificar la eficacia en la obtención de los resultados propuestos y la eficiencia en la utilización de recursos; — hacer recomendaciones a los auspiciadores de la evaluación sobre cómo mejorar la consecución de sus objetivos.
Constataciones múltiples, directas e indirectas, con indicadores de cantidad o de calidad, partiendo de indicadores anecdóticos de satisfacción y de indicios de cambio. Conciencia de límites de rigor de indicios disponibles, pero énfasis en que reflejen la realidad de procesos emergentes.	Mediciones preferentemente cuantitativas de los objetivos enunciados del programa. Conciencia de límites de las medidas, pero énfasis en que sean fiables y válidas.
Política de la plaza pública, llamamientos a implementar valores reconocidos.	Política de discurso dirigido a responsables de control de gestión.
Estrategia de defensa de espacios de decisión y de financiamiento asegurado, con demandas de continuidad y de crecimiento.	Estrategia de eficiencia parsimoniosa, con exigencias de justificación de continuidades y decrecimientos.

El remezón crítico de la evaluación comunitaria debe comenzar con una pregunta: ¿Quién evalúa? La respuesta ideal es: evalúa quien actúa. Y evalúa cuando actúa, mientras actúa, en cuanto es actor consciente de la situación, de su intención, del camino elegido y de los resultados obtenidos en el proceso de actuar, y en cuanto es responsable de su propio actuar. No sólo responsable de sus ideales y de sus intenciones: también responsable de su coherencia en el actuar, de los cambios que genera, de las vidas que afecta. Y si necesitó ayuda externa para hacer su evaluación, que la utilice para aprender, para hacerse actor crítico y autónomo. Ninguna racionalización lo absolverá de su responsabilidad.

Así, mal que les incomode a muchos evaluadores, la evaluación exige una capacidad de conciencia política, y también una voluntad de optar políticamente, de tener conciencia clara que la evaluación es en el peor de los casos cómplice, y en el mejor, instrumental. E instrumental para algo. Nadie puede fabricar zapatos, cuchillos, o evaluaciones de rendimiento sin sospechar para qué podrán ser usados, cómo serán probablemente usados. La evaluación nunca es ciencia «pura». Lyotard, en el estudio que hizo en el Quebec como un «informe sobre el saber», sitúa en forma contundente la responsabilidad política de toda producción de conocimientos:

También en las ciencias se puede hablar de legitimación. Al analizar el discurso científico, es pertinente hablar de un «legislador»,

autorizado a prescribir las condiciones concretas para que un enunciado pueda ser aceptado como científico, y pueda ser considerado por la comunidad científica. Estas condiciones son habitualmente la consistencia interna y la verificación experimental.

La analogía puede parecer artificial; veremos que no lo es. Desde Platón, la legitimación de la ciencia está indisolublemente unida a la legitimación del legislador. En esta perspectiva, el derecho de decidir qué es verdad no es dissociable del derecho de decidir qué es justo, aún si los enunciados son de naturaleza diferente. Hay que aceptar que hay un parentesco estrecho entre el lenguaje que se llama ciencia, y el que se llama ético y político: ambos proceden de la misma perspectiva o si se quiere, de la misma opción, y ella se llama Occidente.

Examinando el estado actual del saber científico, es evidente que, justo cuando parece estar más subordinado que nunca a los poderes políticos y que, gracias a las nuevas tecnologías, parece incluso convertirse en uno de los conflictos políticos más centrales, el problema de esta doble legitimación no se hace sino más agudo. Se plantea en forma reversible, porque aparece como evidente que saber y poder son las dos caras de la misma interrogante: ¿quién decide lo que es saber, y quién sabe qué es lo que conviene decidir? La cuestión del saber, en la era informática, es más que nunca la cuestión de gobernar. (Lyotard, J.-F., 1979 pp. 19-20).

La contribución fundamental de la evaluación comunitaria ha sido subrayar esta constatación epistemológica y política. La evaluación es control racional, que puede imponer una política, pero también que es fundamental-

mente afirmación de libertad, de derecho de autoafirmación. No hay oposición fundamental: hay un llamado a la conciencia de la acción, a la honestidad intelectual del actor y al diálogo democrático que permita la convivencia y construya la solidaridad.

Bibliografía

- CAMPBELL, D. T. (1988): *Methodology and epistemology for social science, Selected papers*. (E. S. Overman, ed.). Chicago: University of Chicago.
- CAMPBELL, D. T. (1984): Can we be scientific in applied social science?. In Conner, R., Altman, D. G., Jackson, C. (Eds.), *Evaluation Studies Review Annual*, vol. 9. Beverly Hills: Sage.
- CRONBACH, L. J. (1989): Ninety-five theses for reforming program evaluation. En MADAUS, G. F., SCRIVEN, M. S., STUFFLEBEAM, D. L. (Eds.) (1989) *Evaluation models. Viewpoints in educational and human services evaluation*. Boston, MA: Kluwer-Nijhoff, 405-412.
- ECO, U., MARTINI, Card. CARLO MARIA et al (1999): *¿En qué creen los que no creen? Un diálogo sobre la ética en el fin del milenio*. Buenos Aires, Editorial Planeta.
- FETTERMAN, D. M., KAFFARIAN, S. J., WANDERSMAN, A. (Eds.) (1996): *Empowerment evaluation. Knowledge and tools for self-assessment & accountability*. Thousand Oaks, CA, Sage.
- GUBA, E. G., Ed. (1990): *The Paradigm Dialog*, Newbury Park, Sage.
- GUBA, E. G., LINCOLN, Y. S. (1989): *Fourth generation evaluation*. Newbury Park, CA: Sage.
- HOUSE, E. R., HOWE, K. R. (1999): *Values in evaluation and social research*. Thousand Oaks, Calif., Sage.
- JALBERT, Y., PINAULT, L., RENAUD, G., ZUÑIGA, R. (1997): *Epsilon. Guide d'auto-évaluation des organismes communautaires*. Coalition des organismes de lutte contre le Sida (COCQ-Sida), Montréal.
- LEGAULT, G. A. (1999): *Professionalisme et délibération éthique. Manuel d'aide à la décision responsable*. Presses de l'Université du Québec.
- LYOTARD, J.-F. (1979): *La condition postmoderne. Rapport sur le savoir*. Paris: Les Éditions du Minuit.
- MADAUS, G. F., D. L. STUFFLEBEAM, M. S. SCRIVEN (1989): Program evaluation: A historical overview. En MADAUS, G. F., SCRIVEN, M. S., STUFFLEBEAM, D. L. (Eds.) (1989) *Evaluation models. Viewpoints in educational and human services evaluation*. Boston, MA: Kluwer-Nijhoff, 3-22.
- RIEDL, R. (1989): Las consecuencias del pensamiento radical. En P. Watzlawick y otros, *La realidad inventada. ¿Cómo sabemos lo que creemos saber?* Barcelona, Gedisa, pp. 62-81.
- RORTY, R. (1990) *Science et solidarité. La vérité sans le pouvoir*. Cahors, L'Éclat.
- SCRIVEN, M. (1989): *Evaluation ideologies*. En MADAUS, G. F., SCRIVEN, M. S., STUFFLEBEAM, D. L., Eds. (1989) *Evaluation models*. Boston, MA: Kluwer-Nijhoff, 229-260.
- (1991): *Evaluation Thesaurus*. Newbury Park, Sage.
- SHADISH, W. R., COOK, T. D., LEVITON, L. C. (1991): *Foundations of program evaluation. Theories of practice*. Newbury Park, CA: Sage.
- SIMON, B. L. (1994): *The empowerment tradition in American social work. A history*. New York, Columbia University.
- TABLE DES REGROUPEMENTS PROVINCIAUX D'ORGANISMES COMMUNAUTAIRES ET BÉNÉVOLES (1997): *L'évaluation: un outil stratégique de renforcement du communautaire*. Actes du Colloque du programme Pratiques novatrices en milieu communautaire. Montréal, Centre de formation populaire.
- TOURAINÉ, A. (1978): *La voix et le regard*. Paris: du Seuil, Sociologie permanente.
- QUÉBEC, Gouvernement de Ministère de la Santé et des Services sociaux, Comité ministériel sur l'évaluation (1997): *L'évaluation des organismes communautaires et bénévoles. Une évaluation respectueuse des organismes communautaires et bénévoles implique un processus de négociation*.
- UNICEF, CENTRO DE POLITICAS SOCIALES Y PLANIFICACION EN PAISES EN DESARROLLO, Universidad de Columbia, Nueva York. (1986): *Del macetero al potrero (o de lo micro a lo macro). El aporte de la sociedad civil a las políticas sociales*. Santiago, Chile: UNICEF.
- ZUÑIGA, R. (1997): «À la recherche d'un dialogue méthodologique: les petits pas de l'évaluation communautaire». *Recherches qualitatives*, 16, p. 93-109.
- (1997): «Sistematización y supervisión en trabajo social: una reflexión necesaria». *Perspectivas. Notas sobre intervención y acción social*. Universidad Católica Blas Cañas, Santiago de Chile. Pp. 66-87.

- (1997): «La evaluación en el desarrollo social. Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES)», *Persona y Sociedad*, XI, n.º 1, Abril, El desarrollo local en los noventa. Pp. 39-56.
- (1994): *Évaluer et planifier l'action sociale*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- (1994): *L'évaluation dans l'action*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- (1993): «La théorie et la construction des convictions en travail social». *Service social*, 42, Perspectives théoriques), 3, 33-54.
- ZÚÑIGA, R., VALDÉS, X. (1989): «Cómo piensan los profesionales en la acción: El práctico reflexivo». *Apuntes de Trabajo Social*, (Colectivo de Trabajo Social, Santiago de Chile), n.º 16, 1.º semestre 1989, pp. 5-23.
- ZÚÑIGA, R. (1988): «La gestion amphibie». *Revue internationale d'action communautaire*, 1988, 19/59, 157-168.
- (1987) «El trabajador "olvidado"». *Apuntes de Trabajo Social* (Colectivo de Trabajo Social, Santiago de Chile), 5, 12, 82-87.
- (1975): «The experimenting society and radical social reform. The role of the social scientist in Chile's Unidad Popular experience». *American Psychologist*, 30, (2), 99-115.