

ALGUNAS CONSIDERACIONES  
PARA SISTEMATIZAR

# LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES EN PUERTO RICO

*Jannette Rodríguez Ramírez\**

## RESUMEN

La evaluación de política pública, de la cual las políticas sociales son parte, ha tomado gran auge en muchos países porque se han reconocido las exigencias globales de que los gobiernos sean más eficientes en su gestión. Una de las formas en que muchos países están respondiendo a estas exigencias es a través de la implantación de sistemas organizados de evaluación de la gestión pública. En este trabajo, se analiza la situación actual de Puerto Rico sobre este tema, especialmente en lo

---

\* La autora es estudiante doctoral de Trabajo Social (MS en demografía) de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Se desempeña como consultora en investigación y evaluación, particularmente en el área de educación superior. Su área de interés actual se centra sobre la evaluación de las políticas sociales en Puerto Rico. Puede ser contactada a través de correo electrónico (jarora1970@yahoo.com).

que respecta a la evaluación de las políticas sociales. También se discute cómo las tendencias recientes de administración pública y administración de programas sociales promueven la evaluación como una actividad indispensable, y los avances que ha habido en esta materia. Basado en el análisis previo, se presentan algunas consideraciones para sistematizar la evaluación de políticas sociales en el país, desde la perspectiva de una trabajadora social.

**Palabras clave:** evaluación, administración pública, Puerto Rico, políticas sociales.

**L**a evaluación de políticas sociales es el proceso mediante el cual se puede conocer si las propuestas de los gobiernos para solucionar los problemas del país tienen resultados positivos. El proceso consiste en “la recolección, análisis e interpretación sistemática de información sobre las actividades, resultados e impactos de las políticas y programas que el gobierno implementa para satisfacer las necesidades de la población y mejorar sus condiciones de vida” (Sulbrandt, 1992:154). En el caso de Puerto Rico, la evaluación de las políticas sociales ayudaría a contestar preguntas como: ¿ha resuelto, la Reforma de Salud, los problemas de acceso de las poblaciones médico indigentes a los servicios de salud?, ¿son, las políticas de Mano Dura o Castigo Seguro, las más efectivas para lidiar con la criminalidad?, ¿han logrado su apoderamiento las comunidades impactadas con el programa de Comunidades Especiales?

Muchas veces, se asume que después de formular una política, establecer un presupuesto e implantar los programas o proyectos que de ella surgen, los objetivos que se persiguen están automáticamente garantizados (Dye, 1998). Por tal razón, se da poco seguimiento a la implantación y a los resultados de la misma. La evaluación es una de las herramientas más importantes para dar ese seguimiento. La misma contribuye a lograr una implementación eficiente y efectiva de los programas sociales, de modo que se alcancen las metas y objetivos propuestos (Sulbrandt,

1992). Además, contribuye a detectar si hay problemas con las concepciones o los tratamientos que se dan a las situaciones que se intentan resolver.<sup>1</sup> Estas contribuciones son vitales para los trabajadores sociales y otros profesionales de lo social.

En este artículo se analiza la situación actual de la evaluación de políticas sociales en Puerto Rico. También se discuten los modelos, tendencias y debates recientes respecto al tema. Finalmente, se presentan algunas consideraciones que se deben tomar en la isla para sistematizar la evaluación de políticas sociales a base de la discusión que precede.

### LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES EN PUERTO RICO

Cuando se estudia la política social puertorriqueña, es importante recordar que las políticas sociales que se implantan en la isla son formuladas en dos ámbitos distintos: el federal y el estatal. La evaluación de las políticas como asunto a estudiar no es la excepción. A tales efectos, es igualmente necesario analizar la diferencia entre la evaluación de las políticas sociales formuladas en uno y otro nivel.

Las políticas sociales concebidas en el ámbito federal, o los reglamentos y normas que se redactan para su implantación, casi siempre contienen asuntos relacionados a la evaluación de las mismas, como por ejemplo, los mecanismos que se utilizarán para ser evaluadas, la periodicidad con que deben evaluarse y las agencias o instancias a cargo de dicha evaluación. Particularmente, es así cuando el gobierno federal, a partir de 1993, aprobó el *Government Performance and Results Act*, que obliga a las agencias a formular planes estratégicos y a demostrar cumplimiento. Ante estas circunstancias, las agencias del gobierno de Puerto Rico que implantan políticas sociales formuladas en el ámbito federal evalúan o contratan para que se evalúe los resultados de las mismas, según las estipulaciones de la propia legislación.

Por otro lado, las políticas sociales formuladas en el ámbito estatal y municipal<sup>2</sup> muy pocas veces establecen aspectos relacio-

nados a la evaluación de las mismas, y esto debe preocupar, tanto a trabajadores sociales, como a otros administradores públicos. Algunos datos que confirman este argumento surgen de un estudio realizado con 47 proyectos de ley, que fueron sometidos a la Comisión de Bienestar Social de la Cámara de Representantes durante los cuatrienios 1997-2000 y 2001-2004 y que culminaron en nueva legislación.<sup>3</sup> Éste reveló que solamente siete de los 47 proyectos (un 14.9 por ciento) establecían que serían evaluados. Ninguno sugería algún método particular de evaluación, ni la frecuencia con que se efectuarían las evaluaciones; sólo se establecía la entidad a encargarse de esto y el término para entregar el primer informe. A la fecha del estudio, en la lista de informes recibidos por el Secretariado de la Cámara de Representantes no había evidencia de que se hubiera realizado alguna de las evaluaciones de esos siete proyectos que la proponían, aún cuando se había cumplido el término para hacerlas.

Ante esta realidad preocupante sobre la presencia de acción evaluativa en las políticas sociales de Puerto Rico, se procedió a analizar dos elementos que estaban presentes en algunos de los proyectos y que podían sugerir que los mismos serían evaluados: los informes y los reglamentos. Al considerarlo como facilitadores de evaluación, resultó que un total de 32 proyectos tenían alguna posibilidad de ser evaluados; en otras palabras, el 68.1 por ciento contemplaba la evaluación, los informes, los reglamentos o combinaciones de éstos.

Dada la suposición de que la solicitud de informes y reglamentos en los proyectos podría generar algún tipo de evaluación de los mismos, fue necesario analizar hasta qué punto lo hacían. Fue decepcionante encontrar que ni los informes ni los reglamentos demostraron ser garantía de que el proyecto, ley, o programa resultante de éstos sería evaluado. Al cotejar la lista de informes recibidos por el Secretariado de la Cámara de Representantes, se observó que en menos de la mitad de las leyes que requerían un informe anual se cumplía con haberlo entregado. Además de la muestra de proyectos seleccionados para analizar sus reglamentos, no hubo información sobre dichos reglamentos. Según

funcionarios de una de las agencias implantadoras de las políticas, en ocasiones ellos no están al tanto de cuándo los proyectos se convierten en ley. También expresaron que ocasionalmente la preparación de reglamentos se dificulta porque es difícil la coordinación entre las varias agencias que deben participar.

Los hallazgos del estudio sirven de evidencia para sustentar lo que algunos expertos en administración pública han señalado sobre la evaluación de la gestión pública en el país. Por ejemplo, en 1990, Blanco señaló que en Puerto Rico hay falta de evaluación de programas y que la misma produce algunos de los problemas más graves del gobierno. En 1994, Santana expuso que el diseño de evaluación del desempeño de los programas gubernamentales en Puerto Rico nunca ha funcionado eficazmente. Este mismo autor señala que una de las características negativas de la administración pública puertorriqueña durante las últimas tres décadas es “(las) limitadas evaluaciones para demostrar desempeños, resultados e impactos de las políticas y programas que se implementan” (Santana, 2003:6).

Es importante señalar que, no empece la situación antes descrita, algunas políticas sociales formuladas en la isla sí son evaluadas. Además, recientemente se han observado algunos esfuerzos del gobierno para evaluar políticas sociales; por ejemplo, la petición de la anterior gobernadora, Sila M. Calderón, a la UNESCO para evaluar el Programa de Comunidades Especiales, implantado bajo su administración (Hernández Cabiya, 2004). Otro ejemplo es la comisión designada por el actual gobernador, Aníbal Acevedo Vilá, para evaluar el sistema de salud del país (González, 2005).

Además de estos esfuerzos de la Rama Ejecutiva, en la Asamblea Legislativa se han presentado proyectos que buscan evaluar la gestión pública. Un ejemplo es el Proyecto de la Cámara 1372 del año 2001, para crear la Ley de Eficiencia Fiscal y Productividad del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. En la exposición de motivos de dicho proyecto se dice que “Incorporar criterios de productividad y eficiencia en la gestión gubernamental es fundamental para lograr que el gobierno

pueda proveer servicios de una forma ágil y de alta calidad” (PC 1372, 2001:2).

Aún cuando se evalúan algunas de las políticas sociales que han sido formuladas en la isla y que existen esfuerzos para que las evaluaciones continúen, hay que reconocer que esta es una actividad muy limitada y, además, desorganizada: no hay información de las evaluaciones que se realizan, no se conocen sus resultados, es cuestionable si esos resultados se usan o no para reformular la política o mejorar su implantación, entre otros. Por ejemplo, el presidente de la Comisión Evaluadora del Sistema de Salud en Puerto Rico nombrada por el gobernador señaló a la prensa que “la reforma de salud se aprobó en el 1996 y no se ha creado un instrumento de evaluación de ese modelo de prestación de servicios” (González, 2005). Este comentario demuestra la desorganización de la evaluación de políticas en Puerto Rico. La reforma de salud fue evaluada en el año 2000 por la firma Estudios Técnicos, Inc. Obviamente, la mayoría de la gente, incluyendo al presidente de la comisión, desconoce qué se hizo; mucho menos conoce los resultados.

Indiscutiblemente, hay gran necesidad en el país de poner en agenda la sistematización de la evaluación de las políticas públicas, en particular las del área social. Esto ayudará a conocer los resultados de los programas en la solución de los problemas que buscan solucionar.

Algunos de los problemas que acarrea la falta de evaluación de políticas sociales son: el mal uso de fondos públicos, la no optimización de los recursos económicos y humanos, así como el desconocimiento y la incertidumbre acerca de los resultados de los programas. Sin evaluación, se hace más probable la duplicidad de esfuerzos para atender las mismas problemáticas, al crearse programas paralelos para lograr las metas que no han sido alcanzadas por los ya implantados (Blanco, 1990). La no evaluación puede provocar la perpetuidad de programas inefectivos, o peor aún: la eliminación de programas que han sido buenos y efectivos. Cuando no se evalúa, se carece de evidencia que sustente la

toma de decisiones y se dificulta el mejoramiento continuo de las agencias.

Hay aún efectos más adversos cuando no se evalúan las políticas sociales: los relacionados a las poblaciones que se pretende impactar con las mismas. Al incidir en todos los problemas que se señalan, la falta de evaluación puede conducir a que no se solucionen los problemas de esas poblaciones que se impactan. Es decir, no mejoran las condiciones de los pobres, las personas no superan los problemas de adicción, los envejecientes no alcanzan calidad de vida, las personas con impedimentos siguen rezagadas, continúa la violencia doméstica, entre otros. Esto ocurre básicamente porque, al no haber evaluación, se dificulta la obtención de información que permita concebir y analizar el problema correctamente. De esta manera, el impacto de las políticas puede ser nulo.

En una carta del Representante Víctor García San Inocencio, éste nos menciona que “muchas veces se aprueba legislación que analiza erróneamente el problema —acercamiento teórico al objeto de estudio— y, como resultado de ello, la política social que se promulga resulta más costosa, ineficiente e inefectiva” (comunicación personal, 7 de septiembre de 2005). Esto demuestra la necesidad que hay en Puerto Rico de evaluar antes, durante y después de la implantación de una política social.

## MODELOS, TENDENCIAS Y DEBATES SOBRE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

La evaluación de políticas se ha convertido en una actividad muy importante dadas las tendencias mundiales de globalización. Éstas han generado una serie de cambios sociales, económicos y políticos que han requerido nuevos enfoques para la administración pública orientados a resultados, dirigidos a la eficiencia y efectividad de la gestión (Santana, 2003). Estas condiciones son necesarias porque se pretende que los países sean más competitivos dentro de un gran mercado global.

No se puede obviar que estas nuevas tendencias de administración pública han carecido de articulación entre la política social y la económica de los países. La política económica ha sido privilegiada dentro de las políticas neoliberales, y los gastos sociales se han afectado de manera adversa (Kliksberg, 1992). Ante tal escenario, han surgido nuevos modelos o enfoques para la administración de los programas sociales, específicamente porque se necesita lidiar con las restricciones imperantes. La nueva administración de programas sociales igualmente enfatiza la eficiencia y efectividad de los programas, por lo cual la evaluación pasa a ser una herramienta imprescindible.

A continuación se describe brevemente en qué consisten las nuevas tendencias de administración pública y de administración de programas sociales que hacen de la evaluación de políticas una actividad importantísima en la actualidad.<sup>4</sup>

#### TENDENCIAS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A finales del pasado siglo, comenzó a experimentarse una inquietud de los gobiernos por reformar la administración pública, básicamente porque se entendió como un aspecto fundamental para lograr el desarrollo económico, estabilidad política y consenso social (Santana, 2003). Desde la década de 1980, ha habido dos movimientos a nivel global dirigidos a reformarla. Santana (2003) las identifica como reformas de primera y segunda generación.

La reforma de segunda generación comenzó en la década de 1990 y enfatiza la implementación eficiente y responsable de las políticas a través de una administración pública de alta calidad (Santana, 2003). Uno de los modelos principales de esta reforma es la Reinención del Gobierno, modelo propuesto por Osborne y Gaebler en 1992, y fundamentado en diez principios o concepciones del gobierno (Santana y Negrón, 1996). Este último es concebido como catalizador, inspirado en misiones, orientado hacia los resultados, orientado hacia los clientes, empresarial, descentralizado, de la comunidad, previsor y orientado al mercado (Santana y Negrón, 1996). Este modelo es uno de los mar-

cos teóricos que orienta “la prestación de servicios públicos en los países del mundo desarrollado” (Santana, 2003:57).

Las nuevas tendencias de la administración pública y las concepciones del gobierno que plantean hacen de la evaluación una actividad importante en la gestión pública. Santana (2003) expone que entre las responsabilidades del gobierno están: establecer las prioridades sobre políticas públicas, generar recursos y evaluar los resultados esperados. En el 2003, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) también señaló que una de las características de las teorías contemporáneas de administración pública es promover una gestión pública que utilice la evaluación como herramienta importante en la toma de decisiones.

#### TENDENCIAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

Como se mencionó antes, las transformaciones de la administración pública han provocado cambios en los modelos de administración de programas sociales. Según Esquivel (2005), un reconocido trabajador social, la urgencia de estos modelos responde a que, con la nueva administración pública, “los servicios sociales, la asistencia estatal, los subsidios de productos de uso popular, los complementos salariales, etc. se ven fuertemente reducidos en cantidad y variabilidad” (p. 42).

La propuesta más reciente de algunas organizaciones internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sobre la administración de programas sociales es la gerencia social (Esquivel, 2005). Este modelo consiste, entre otras cosas, en la adopción de técnicas gerenciales o empresariales por parte de las agencias o programas de servicio social.

Como una justificación al modelo, Kliksberg (1992) dice que unas condiciones adecuadas de gerencia son necesarias para que las políticas sociales logren sus objetivos. Refiriéndose directamente a la gerencia social, menciona: “Una gerencia social eficiente aparece como una condición de viabilidad fundamental para una política social de avanzada” (Kliksberg, 1992:27).

Algunas de las características más importantes de este modelo, de acuerdo a las diferentes conceptualizaciones que se han dado al mismo, son: a) su carácter empresarial, que enfatiza la eficiencia, la eficacia y el impacto que tienen los programas o políticas sociales; b) el enfoque sistémico, que hace lectura de los factores internos y externos que afectan el logro de objetivos; c) dirección al logro de objetivos —es decir, a los resultados—; d) promoción de la participación de todos los actores involucrados o interesados, incluyendo los beneficiarios; e) innovación y creatividad; f) motivación y potenciación de los recursos, incluyendo los humanos y los económicos, y g) el uso de la planificación estratégica y modelos de calidad total y reingeniería (Molina y Morera, 1999).

Dadas las características de la gerencia social, el tema de la evaluación también pasa a ser importante para la administración de programas sociales. Según Kliksberg (1992:37): “La evaluación es un instrumento de trabajo obligado en materia de gerencia social.”

#### MODELOS O ENFOQUES DE EVALUACIÓN

Por la necesidad imperante de evaluación que requieren los nuevos modelos de administración pública y administración de programas sociales, es importante conocer los avances que se han dado en esta materia. Aunque la evaluación es una herramienta utilizada desde hace mucho tiempo, es a partir de la década de 1970 que toma gran auge dentro de la administración pública. Jones (1984:197) dice, en la primera edición de su libro *An Introduction to the Study of Public Policy*, que en el año 1970, “it was difficult to find sufficient material for a separate chapter on evaluation”, y que, “(the) problem now is just the reverse.” El conocimiento sobre el tema ha generado múltiples modelos, métodos y enfoques sobre cómo conducir la evaluación, al punto que, en la actualidad, hay revistas exclusivas a atender este tópico, así como cursos sobre evaluación de la gestión pública en universidades y asociaciones de profesionales de la evaluación (Jones, 1984).

En 1983, Stufflebean y Webster enumeraron 13 formas distintas de acercarse a la evaluación de programas. Algunos de los modelos o enfoques más conocidos en la evaluación de políticas sociales son: la evaluación orientada a objetivos, la evaluación orientada a la toma de decisiones y los enfoques participativos. A continuación se presentan algunas características de estos tres modelos, con el propósito de conocer cómo comparan.

#### EVALUACIÓN ORIENTADA A OBJETIVOS

El enfoque de evaluación orientado al logro de los objetivos es uno de los más utilizados para evaluar las políticas o programas sociales. El mismo consiste en comparar las propuestas con los resultados de la implantación al cabo de cierto tiempo o al final de la ejecución del programa o política. Sulbrandt (1992) lo define como una comparación entre las metas establecidas y las alcanzadas. Aunque la concepción del enfoque no lo limita a las metas máximas del programa —ya que se pueden estudiar los objetivos sobre aquellos procesos que se quieran mejorar (Stecher, Davis y Morris, 1987)—, casi siempre se efectúa este tipo de evaluación en la última etapa del mismo. Por eso se conocen como estudios *ex-post facto*. Peña (2000) sugiere que el lugar que toma la evaluación en este tipo de enfoque responde a la concepción lineal que se tiene del proceso político, en el cual las políticas se formulan, implementan y finalmente se evalúan.

De hecho, en los libros dedicados a explicar el proceso de política pública, la mayoría de las veces el tema de la evaluación ubica entre los últimos capítulos. Dos ejemplos son: *An Introduction to the Study of Public Policy*, de Charles Jones (1984), y *Understanding Public Policy*, de Thomas Dye (1998). Radin (2000:119), hablando sobre el desarrollo de la evaluación de políticas y comparando la misma con el análisis de políticas, dice que antes de la década de 1970, la evaluación “took place after programs were in operation (postanalysis) and policy analysis focused on analysis of programs before they were created (preanalysis).” Al asociar la evaluación a las etapas últimas de la política, es lógico pensar en el enfoque de evaluación orientado a las metas u objetivos.

*EVALUACIÓN ORIENTADA A LA TOMA DE DECISIONES*

El enfoque de evaluación orientado a la toma de decisiones está dirigido a facilitar la gerencia de los programas, ya que constantemente provee información a los gerentes de los mismos (Stecher et al., 1987). Otros nombres adquiridos por este enfoque son *evaluación de procesos y monitoreo*. Refiriéndose a Freeman, Rossi y Wright (1979), Sulbrandt (1992) dice que,

La evaluación de procesos o monitoreo es un intento sistemático y periódico de medir la cobertura del programa, el grado en el cual está llegando a la población-objetivo y de realizar un seguimiento de los procesos que se desarrollan en su interior (p. 161).

En este enfoque, la evaluación está presente en todas las etapas de la política, programa o proyecto, ya que las necesidades de información (por parte de los implantadores) es constante (Stecher et al., 1987). O sea, se evalúa en las fases de planificación, implantación y culminación. Otra particularidad de este enfoque es que debe estar claro, entre todos los actores involucrados, cuáles son las metas a alcanzar con la evaluación y las mediciones que se efectuarán (Sulbrandt, 1992). Dadas estas características, la evaluación debe plantearse y diseñarse desde el origen de la política o programa, o sea, desde su formulación. Stecher et al. (1987:30) dicen acerca de este tipo de evaluación: "Ideally the program and the evaluation system are developed together." Además, debe haber sistemas de información adecuados que provean datos para la evaluación del programa en todas sus fases (Sulbrandt, 1992).

Este enfoque de evaluación facilita la toma de decisiones al proveer información temprana acerca de los problemas de implantación del programa y de la forma en que se afecta el logro de sus metas (Sulbrandt, 1992). En este sentido, el enfoque orientado a la toma de decisiones, distinto al orientado a los objetivos, se enfatiza en los procesos y no en los resultados.

*EVALUACIÓN PARTICIPATIVA*

Los modelos participativos o democráticos surgen a raíz de críticas que se hace a los modelos de evaluación prevalecientes en la década de 1980. Radin (2000) menciona que Guba y Lincoln, quienes figuran entre sus máximos exponentes, lo sitúan como un modelo de cuarta generación, pues reconocían tres generaciones previas de evaluación, caracterizadas por la medición, la descripción y el juicio, respectivamente. Se entendía que, aunque cada generación superó la anterior en cuanto a enfoques y técnicas, todavía las evaluaciones carecían de aspectos sustanciales, como por ejemplo, la participación de los beneficiarios de los programas en el proceso. En el borrador de un documento de las Naciones Unidas (1996), que también reconoce la importancia del enfoque participativo, se menciona que los resultados de las evaluaciones convencionales, “are therefore often never seen by the beneficiaries of the activity being evaluated.” (p. 9).

El énfasis de este enfoque de evaluación es “that people involved in a given development programme or organisation, both as implementors and as beneficiaries, start participating in and take charge of the evaluation efforts.” (Naciones Unidas, 1996:9). Uno de sus propósitos principales es “empowering if it helps people develop skills so they can become independent problem solvers and decision makers” (Fetterman, s.f.:1). Dadas sus características, esta visión encuentra eco en los valores de empoderamiento centrales en el trabajo social, a través de la propuesta de un aspecto que no debe ser obviado cuando se evalúen políticas sociales: la participación de las poblaciones impactadas.

Un aspecto importante a considerar es que, aun cuando todos los enfoques de evaluación tienen características que los distinguen —incluyendo ventajas y desventajas—, en ocasiones pueden utilizarse simultáneamente. Fetterman (s.f.) apoya este argumento porque, aunque respalda la evaluación participativa, dice: “Despite its focus on self-determination and collaboration, empowerment evaluation and traditional external evaluation are not mutually exclusive- to the contrary, they enhance each

other.” (p. 16). Esto es particularmente importante al considerar la evaluación de políticas sociales, que, por su complejidad, demandan métodos y diseños de evaluación que puedan “captar las señales difusas de una realidad compleja, múltiple y cambiante” (Sulbrandt, 1992). Esto puede implicar la combinación de métodos y un diseño específico para cada política, programa o proyecto.

#### RECOMENDACIONES PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

Las tendencias recientes de administración pública y de administración de programas sociales, así como la diversidad de enfoques de evaluación que se proponen, han llevado a muchos países a considerar formas de sistematizar o institucionalizar la evaluación de la gestión pública y social. Se han propuesto e implantado diversas formas para llevarlo a cabo, algunas de las cuales han sido documentadas por organizaciones internacionales, entre ellas el CLAD (2003). A continuación se presentan dos propuestas de evaluación, que se formulan, específicamente, para las políticas, programas o proyectos de índole social.

##### *EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS*

Peña (2000) presenta la evaluación como un asunto complejo, ya que permea todo el proceso de formación de políticas públicas, el cual define como,

un curso de acción que diversos actores gubernamentales y extra-gubernamentales deciden, a partir de una situación societal problemática dada; a través de ese curso de acción, se procura distribuir valores de diferente tipo con el objeto de superar la situación problemática (p. 3).

A través de esta definición se observa que, para este autor, el proceso de formación de una política no es lineal, sino un proceso de continuas retroalimentaciones entre los diferentes actores participantes. Para Peña, la evaluación no se debe limitar a un último paso del proceso político, como sería en una concepción lineal

del proceso, sino que debe diversificarse a partir de la perspectiva del proceso político que plantea, “y deben, por tanto, pasar a considerarse un conjunto más diverso de asuntos, en comparación con la visión tradicional” (Peña, 2000:4). Por lo tanto, además de utilizarse para determinar los impactos de la política, la evaluación será útil para mejorar la gerencia de la política, crear transparencia y proveer legitimación a los actores políticos.

Para este autor, la evaluación implica organizar esfuerzos de investigación alrededor de la política a evaluar con el propósito de juzgar lo que los gobiernos hacen y dicen. Su propuesta no alude a un método único de evaluación de políticas sociales. Aún así, enfatiza en procesos de evaluación democráticos, en los cuales participen todos los agentes involucrados.

#### *EVALUACIÓN DE EFECTO E IMPACTO SOCIAL*

La evaluación de efecto e impacto social es el modelo propuesto por el Programa de Fortalecimiento Institucional y Capacitación de Organizaciones No Gubernamentales (FICONG) para evaluar los programas o proyectos de este tipo de organizaciones (Pérez y Walker, 1998). El marco conceptual que apoya este modelo ubica la evaluación como uno de los elementos importantes de la acción social. Los otros elementos son la planificación, el diagnóstico, el aprendizaje y la ejecución (Pérez y Walker, 1998). También se sugiere la utilización de diversos métodos de evaluación, de acuerdo a los objetivos de la misma. Además, se reconoce que se pueden realizar evaluaciones antes, durante y después de la implantación de los programas.

Una de las distinciones más importantes de este modelo es que no reduce la evaluación a la medición del cumplimiento o no de objetivos. Se establece que,

si bien el cumplimiento de objetivos, sobretodo los de nivel de impacto es algo indispensable de evaluar, es más indispensable aún la comprensión o la interpretación de lo logrado o de lo no logrado como aprendizaje explícito que pueda ser incorporado en otros programas similares. (Pérez y Walker, 1998:16).

Esa interpretación de lo logrado o no logrado se obtiene a través de evaluaciones participativas. En el modelo se enfatiza específicamente la participación de los beneficiarios de las políticas porque, “en políticas sociales, el impacto se referirá a lo que ocurre con los clientes finales, quienes son en definitiva los que justifican la existencia de tal o cual política.” (Pérez y Walker, 1998:11).

La discusión precedente ilustra que la evaluación se ha convertido en una actividad imprescindible para la administración pública y la administración de programas sociales. Por lo tanto, no es casualidad el auge que ha tomado la actividad evaluativa en muchos países alrededor del mundo y los avances académicos en esta materia. A tales efectos, y dadas las características de la evaluación de políticas sociales en Puerto Rico discutidas en la primera parte, es importante que comience en la isla un intento por evaluar la gestión gubernamental, especialmente aquella de impacto social. A continuación se presentan algunas consideraciones para sistematizar la evaluación de políticas sociales en Puerto Rico.

### CONSIDERACIONES PARA SISTEMATIZAR LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES EN PUERTO RICO

Al comparar las características de la evaluación de políticas sociales en Puerto Rico con las tendencias a nivel mundial, hay que reconocer que el país está atrasado en este aspecto. Dada la complejidad que representa este tipo de evaluación y los atrasos del país en esta materia, hay numerosas tareas a considerar si se desea sistematizar este tipo de actividad en la isla.

Se debe realizar un estudio más extenso de la situación actual de Puerto Rico en cuanto a la evaluación de la gestión pública en general. En este estudio se debe analizar la legislación estatal vigente,<sup>5</sup> y la realidad operacional de los mecanismos de planificación, formulación y evaluación de políticas públicas, ya que la correspondencia entre los mismos “es uno de los problemas más acuciantes de la Administración Pública de nuestro país.”

(Santana, 1994:124). Algunos de los aspectos a conocer a través de este análisis son: cuáles son las fortalezas y debilidades del modelo de planificación y evaluación puertorriqueño, cuáles disposiciones de ley han funcionado y cuáles no, cuáles han sido los defectos de implantación, qué importancia tiene la evaluación de las políticas de índole social en estas leyes. Este examen es importante si se considera que un aspecto clave para la sistematización de la evaluación en otros países ha sido legislar al respecto. Algunos ejemplos se ven en Estados Unidos, Costa Rica y Uruguay. En un estudio realizado en este último país se menciona que una de las características más importantes del sistema de evaluación es que “está respaldado por un instrumento legal (Ley 16736) sólido, armónico y prácticamente sin fisuras.” (CLAD, 2003:422).

En Puerto Rico se puede seguir estos y otros ejemplos, y retomar los intentos que ya han hecho algunos legisladores para promover la evaluación a través de proyectos de ley. Reconociendo que la formulación de un sistema integrado de evaluación de la gestión pública es una tarea compleja, cuya implantación será a largo plazo, para comenzar con las políticas sociales, se puede pensar en una ley que disponga que todos los proyectos de ley de índole social que se formulen en el país tengan una cláusula que integre aspectos relacionados a su evaluación. Esta ley facilitará la integración de los evaluadores desde el inicio de los programas, lo cual es un requisito importante “para determinar el tipo de evaluación que se hará y señalar los requerimientos de información indispensables para esta tarea” (Sulbrandt, 1992:166).

Es importante señalar que la recomendación antes expuesta no se refiere a una ley que viabilice un modelo prescriptivo de evaluación para todas las políticas, programas o proyectos sociales. Según la literatura y las sugerencias de los modelos antes expuestos, los métodos o enfoques de evaluación a ser utilizados se deben combinar de acuerdo a las necesidades de la política a evaluarse (Sulbrandt, 1992). No obstante, independientemente del modelo utilizado, el elemento *participación* no debe faltar. Se

debe garantizar, particularmente, la participación de los beneficiarios de los programas o proyectos y de sus implantadores.

Paralelamente a la evaluación operacional<sup>6</sup> que se propone en la recomendación anterior, debe pensarse un mecanismo para llevar a cabo evaluaciones estratégicas: investigaciones que, según Peña, contestarán preguntas como: “¿Las premisas conceptuales de la política son apropiadas en relación con la percepción que se tiene del problema y sus causas?, ¿La política da soluciones adecuadas y sostenibles a los problemas técnicos, económicos y sociales involucrados?” (Peña, 2000:6). Este tipo de evaluación brindará información muy valiosa que podrá ser utilizada por los analistas de políticas sociales, los formuladores de las políticas, los beneficiarios, los administradores de los programas y las demás personas interesadas. Muchas veces se carece de información y se da perpetuidad a políticas, programas o proyectos que para nada contribuyen a mejorar las situaciones/problemas que intentan resolver.

Otras herramientas necesarias para institucionalizar la evaluación de las políticas sociales son: el diseño de sistemas de información y el reclutamiento de recursos humanos calificados. En el Gobierno de Puerto Rico, se ha observado algunas iniciativas para fortalecer estas áreas. En cuanto a sistemas de información, por ejemplo, está en proceso la implantación del Instituto de Estadísticas, cuya junta comenzó a ser nombrada y confirmada en el cuatrienio pasado (Díaz, 2005). En el área de recursos humanos, un ejemplo es el reclutamiento de un grupo de profesionales para componer la comisión que evalúa la Reforma de Salud. Este tipo de iniciativas debe continuar. Sin embargo, es importante que se haga de forma articulada, como parte de un plan dirigido a sistematizar la evaluación. De esta manera, quizás no terminen en esfuerzos infructuosos, como ocurrió en el pasado.

Un requisito indispensable para la evaluación de la gestión pública es la voluntad de los políticos para efectuarla. Si no hay apertura de este sector, la evaluación no cumple con el criterio de viabilidad política, necesario para plantearla como una alterna-

tiva que ayude a mejorar las políticas formuladas e implantadas para satisfacer las necesidades de la gente. Además, es importante que la sociedad en general se interese por conocer cuán bien responden las alternativas gubernamentales a solucionar los problemas sociales. Esto incluye a distintos grupos, entre los cuales se encuentran las organizaciones no gubernamentales, la academia, las asociaciones de profesionales del área social y la sociedad civil en general. Ante tales planteamientos, cabe preguntarse, ¿será viable la evaluación de políticas sociales en Puerto Rico?, ¿qué piensan los políticos al respecto?, ¿qué piensan los implantadores de los programas?, ¿los beneficiarios?, ¿la sociedad?. Después de todo, la evaluación es “un asunto político que concierne tanto a gobernantes como a gobernados.” (CLAD, 2003:514).

## CONCLUSIONES

Debido a las tendencias recientes de la administración pública y la administración de programas sociales, la evaluación de políticas públicas, particularmente las de índole social, es hoy día una acción muy importante para los gobiernos a nivel mundial. En muchos países se han tomado medidas para institucionalizar este proceso y se estudian los enfoques más pertinentes para llevarlo a cabo. Sin embargo, en Puerto Rico se observan muy pocos esfuerzos por evaluar las políticas sociales que se formulan en la isla. Esto puede representar serios problemas de eficiencia y eficacia de la gestión pública, específicamente en la solución de los problemas sociales. Es importante que se comience un proceso de análisis sobre cómo institucionalizar la evaluación de las políticas sociales en Puerto Rico. Debe considerarse usar como base las experiencias de otros países que ya hayan comenzado el proceso y las recomendaciones específicas que se brindan en la literatura.

## REFERENCIAS

- Blanco Peck, Richard. 1990. "La importancia de la evaluación investigativa para la administración pública." *Revista de Administración Pública* 22: 15-29.
- Cunill Grau, Nuria y Sonia Ospina (eds). 2003. *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática*. Venezuela: Editorial Texto, C.A.
- Díaz, Marian. 2005. "Por nombrar dos representantes al Instituto de Estadísticas." *El Nuevo Día*, 12 de abril, p. 90.
- Dye, Thomas R. 1998. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Esquivel, Freddy. 2005. *Gerencia social: un análisis crítico desde el trabajo social*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Espacio.
- Estudios Técnicos, Inc. 2000. *Multidimensional Evaluation of Puerto Rico's Health Reform*. San Juan, PR: Banco de Desarrollo Económico.
- Fetterman, David. s.f.. "Empowerment Evaluation: Collaboration, Action Research and a Case Example." Stanford University. Accedido el 15 de enero de 2004 (<http://www.aepro.org/inprint/conference/fetterman.html>).
- González, Joanisabel. 2005. "A evaluación el sistema de salud de Puerto Rico." *El Nuevo Día*, 5 de febrero, p 8.
- Government Performance and Results Act of 1993*. Accedido el 14 de abril de 2005 (<http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/misc/s20.html>).
- Hernández Cabiya, Yanira. 2004. "Ojo de UNESCO al plan contra la pobreza." *El Nuevo Día*, 22 de diciembre, p. 10.
- Jones, Charles O. 1984. *An Introduction to the Study of Public Policy*. California: Brooks/Cole.
- Kliksberg, Bernardo. 1992. "Gerencia social: una revisión de situación." Pp 25-47 en *¿Cómo enfrentar la pobreza? Aportes para la acción*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

- Molina, Lorena y Nidia Morera. 1999. "Modelos que subyacen en la gerencia de los servicios sociales." Pp 31-56 en *La gerencia de los servicios sociales*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Lumen/Humanitas.
- Naciones Unidas, Programa de Desarrollo. 1996. *Participatory Evaluation in Programmes Involving Governance Decentralisation: A Methodological Note*. (Borrador)
- PC. 1372. 2001. *Ley de Eficiencia Fiscal y Productividad del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*.
- Peña Cedillo, Jesús. 2000. "Evaluación de políticas públicas en derechos humanos: una introducción al caso venezolano (1994-1999)." Miami: Latin American Studies Association. Accedido el 5 de abril del 2005 (<http://www.pitt.edu/~lasa/Lasacongresspapers.htm>).
- Pérez Coscio, Luis y Eduardo Walker. 1998. *Evaluación de efecto e impacto social*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones FICONG.
- Radin, Beryl A. 2000. *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age*. Washington, D.C. Georgetown University Press.
- Santana Rabell, Leonardo. 1994. *Fulgor y decadencia de la administración pública en Puerto Rico*. Río Piedras, P.R.: Editorial La Torre del Viejo.
- \_\_\_\_\_. 2003a. "Algunas reflexiones sobre la administración pública en el cincuentenario del Estado Libre Asociado de Puerto Rico." Ponencia presentada en el Foro Reflexión sobre el desarrollo económico y social del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en San Juan, PR.
- \_\_\_\_\_. 2003b. "Entre la eficiencia y la ética: La transformación del gobierno y los valores del servicio público." *Revista ETHOS Gubernamental* 1: 51-83.
- \_\_\_\_\_ y Mario Negrón Portillo. 1996. "Reinventing Government': Nueva retórica, viejos problemas." *Reforma y Democracia* 6: 147-164.
- Stecher, Brian M., William A. Davis y Lynn L. Morris. 1987. "Thinking About Clients Concerns and Evaluation Approaches." Pp 19-42 en *How to Focus an Evaluation*. California: Sage Publications.

- Stufflebean, Daniel L., y William J. Webster. 1983. "An Analysis of Alternative Approaches to Evaluation." Pp 23-43 en *Evaluation models: Viewpoints on educational and human services evaluation*. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing.
- Sulbrandt, José. 1992. "Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público." Pp 149-182 en *¿Cómo enfrentar la pobreza? Aportes para la acción*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Es importante destacar que evaluar políticas sociales y analizar políticas sociales son actividades distintas. Aunque se pueden complementar, el análisis de políticas sigue un modelo lógico que consiste en definir el problema, recopilar información relevante, proponer distintas alternativas para atender el problema, establecer los criterios para seleccionar una de las alternativas, proyectar los resultados, decidir y recomendar opciones de implementación (Radin, 2000). La evaluación, por su parte, es investigación. "La evaluación da fundamentos al análisis, lo contrario no es necesariamente cierto." (Peña, 2000:6).
- <sup>2</sup> Es importante considerar el ámbito municipal, ya que por la Ley de Municipios Autónomos (Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991), se amplían los poderes de los municipios para la implantación de programas o proyectos sociales.
- <sup>3</sup> Estudio realizado durante la práctica en aplicación de análisis de política social, (requisito para el grado doctoral en trabajo social), en la Oficina del Honorable Representante Víctor García San Inocencio, de enero a mayo de 2005.
- <sup>4</sup> Este escrito no pretende presentar la gestión pública orientada a resultados y la gerencia social como los modelos ideales para la administración pública y administración de programas sociales. Sólo se utilizan para enfatizar la importancia que ha cobrado la evaluación en las tendencias de globalización. Hace falta un análisis más profundo y crítico de los modelos para tomar decisiones acerca de su utilización. Algunas críticas a los modelos se encuentran en: Santana y Negrón (1996) y Esquivel (2005).
- <sup>5</sup> Como por ejemplo, Ley Orgánica de la Junta de Planificación (Ley Núm. 75 del 24 de junio de 1975) y Ley que crea la Oficina de Gerencia y Presupuesto (Ley Núm. 147 del 18 de junio de 1980).
- <sup>6</sup> Aquella que busca contestar si la política alcanza sus objetivos, los impactos que pueden atribuirse a la política, si la implantación y la administración es efectiva, entre otros aspectos (Peña, 2000).