

N

UEVAS PERSPECTIVAS PARA EL ESTUDIO DE LAS ASOCIACIONES

Matilde LUNA
Cristina PUGA (Coords.)



A

S
O
N
O
S
R
E
D
A

Temas de Innovación Social

U

ANTHROPOS



IIS

- FERNANDES, Rubem César (1994): *Privado aunque público. El tercer sector en América Latina*, Civicus, Río de Janeiro.
- FEYERABEND, Paul K. (1982): *La ciencia en una sociedad libre*, Siglo XXI, México.
- GUERRERO, Omar (2004): *La nueva gerencia pública*, Fontamara, México.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1970): *Salida, voz y lealtad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- KOGAN, Maurice (comp.) (1989): *Evaluating Higher Education*, Jessica Kingsley, Londres.
- LINDBLOM, Charles E. (1991): *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- LUHMANN, Niklas (1991): *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, Alianza Editorial y Universidad Iberoamericana, México (nueva ed. en Anthropos, Barcelona, 1998).
- (1997): *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, Anthropos y Universidad Iberoamericana, Barcelona.
- MACINTYRE, Alasdair (2007): *After Virtue*, University of Notre Dame Press, 3.ª ed., Notre Dame, Indiana.
- MAJONE, Giandomenico (1989): *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, New Haven.
- MARCH, James G. y Herbert A. SIMON (1961): *Organizaciones*, Ariel, Barcelona.
- MATUS, Carlos (s.f.): *Política, planificación y gobierno*, Fundación Altadir, Caracas.
- NIOCHE, Jean-Pierre (1982): «De l'évaluation a l'analyse des politiques publiques», *Revue Française de Science Politique*, vol. 32, n.º 1.
- OSBORNE, David y Ted GAEBLER (1994): *Un nuevo modelo de gobierno*, Gernika, México.
- PARSONS, Wayne (1995): *Public Policy*, Elsevier, Cheltenham.
- (2003): «Analytical Frameworks for Policy and Project Evaluation: Contextualising Welfare Economics, Public Choice and Management Approaches», en L. Georgi y A. Pearman (eds.), *Project and Policy Evaluation*, Aldershot, Ashgate.
- PLATÓN (1980): *Gorgias*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- PRESSMAN, Jeffrey L. y Aaron WILDAVSKY (1998): *Implementación*, Fondo de Cultura Económica, México.
- STOCKMAN, David A. (1987): *El triunfo de la política*, Grijalbo, México.
- STUFFLEBEAM, Daniel L. y Anthony J. SHINKFIELD (1987): *Evaluación sistemática*, Paidós, Barcelona.
- VARELA PETITO, Gonzalo (1993): «La política de evaluación en la educación superior», *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, n.º 4.
- (1997): «La perspectiva de las políticas públicas», en Martha E. Salazar Ugarte (coord.), *Sociología y ciencias sociales en el umbral del siglo XXI*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.
- WEIMER, David L. y Aidan R. VINING (2005): *Policy Analysis*, Prentice Hall, 4.ª ed., Upper Saddle River, Nueva Jersey.
- WEISS, Carol H. (1970): «The Politicization of Evaluation Research», *Journal of Social Issues*, XXVI, n.º 4.
- (1977): «The Enlightenment Function of Social Research», *Policy Analysis*, n.º 3.
- WILDAVSKY, Aaron (1979): *Speaking the Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*, Little Brown, Boston, Massachusetts.

Una propuesta para la evaluación del desempeño asociativo

Cristina Puga

El crecimiento de la importancia social de asociaciones de diverso tipo que se han convertido en interlocutoras de los gobiernos, en actores sociales reconocidos y en receptoras privilegiadas de financiamientos, ha acelerado la necesidad por parte de diversas agencias involucradas e incluso del público en general, de conocer sus resultados de corto y mediano plazo, así como de supervisar la utilización transparente de sus recursos. Hay, derivada de ello, una demanda insistente de procesos evaluatorios, generalmente motivada por la necesidad de certidumbre por parte de las diversas agencias públicas y privadas de donde provienen los fondos que sostienen a muchas de estas organizaciones, pero también por una nueva cultura de transparencia que subraya la importancia de los procesos de rendición de cuentas.

El requerimiento de evaluaciones incluye al mismo tiempo el interés por determinar los resultados concretos del trabajo de la organización y el de conocer las características de su funcionamiento interno, con el propósito de considerar su fiabilidad y sus posibilidades de llevar a cabo lo que se propone, con lo cual, la evaluación se solicita *ex ante* tan frecuentemente como *ex post*. Por su parte, muchas asociaciones sienten la necesidad de evaluar su trabajo desde la organización misma para determinar si existen fallas de funcionamiento y si sus resultados son o no satisfactorios. Hay adicionalmente una motivación generada por un sentido de responsabilidad social ligado a la importancia que las propias asociaciones han atribuido a la rendición de cuentas (Isunza y Olvera, 2006).¹

A raíz de lo anterior, han surgido numerosas opciones de evaluación que se ofrecen a las asociaciones como un medio para garantizar la permanencia del suministro de fondos, y para consolidarlas como organizaciones, con particular atención en su desempeño. En un seminario reciente, el conferenciante, un investigador de la Universidad de Harvard especializado en el funcionamiento de organizaciones no lucrativas, recomendó alrededor de cuarenta opciones de consulta electrónica a institutos especializados o sistemas para la evaluación o autoevaluación de organizaciones diversas y a programas sobre calidad y mejoramiento organizacional.²

Numerosos autores que han revisado los alcances y resultados de estos distintos tipos de evaluaciones coinciden en señalar problemas complejos relacionados con los

1. Esta demanda de evaluaciones difiere de otro tipo de trabajos emprendidos en años anteriores con la intención de verificar si la acción de las organizaciones llamadas «no gubernamentales» (ONG) era tan significativa como diversos reportes hacían suponer. Cf. Torres (1998).

2. James P. Honan en «Taller de medición del desempeño y dirección», ITESM, México, 26-27 de enero de 2007.

propios sistemas de evaluación, que además de adolecer de diversos grados de subjetividad, parcialidad o imprecisión, de acuerdo con la perspectiva o la metodología que se adopte, han sido diseñados para organizaciones productivas, para agencias gubernamentales o para programas de desarrollo, pero muy pocas veces para asociaciones voluntarias, las cuales tienen características particulares que difícilmente se ajustan a los indicadores exigidos por las evaluaciones (Stone y Gernsfeld, 2001; Murphy, 2006; Young, Shanahan y Lord, 2007). Por otra parte, trabajos empíricos sobre evaluaciones diversas y, en particular, sobre aquellas que se practican en asociaciones, han advertido sobre el uso deficiente que se hace de las evaluaciones mismas, en particular por parte de las agencias donadoras de fondos que a menudo se encuentran con una gran cantidad de información que no saben cómo aplicar en sus decisiones ya sea sobre el inicio o sobre la continuidad de proyectos o financiamientos (Hall *et al.*, 2003). Jordan (2006) señala además que, en contextos no plenamente democráticos, los procesos de evaluación y rendición de cuentas pueden derivar en identificación de los miembros y recursos de una organización y posibles represalias en contra de los mismos. Una consecuencia no deseada de las evaluaciones, finalmente, puede ser la de obligar a las asociaciones a modificar sus propósitos y sistemas de trabajo para ajustarlos a la filosofía o a los procedimientos patrocinados por las agencias financiadoras (Howell y Pierce, 2001).

Por todo lo anterior, a pesar de la insistencia en la necesidad de prácticas evaluatorias, los resultados, en el caso de las asociaciones, no son plenamente satisfactorios ni convincentes. Ello vuelve sumamente necesario el desarrollo de una propuesta que, más que a la demanda de los organismos financiadores, responda a las necesidades de las propias asociaciones y que, con base en la consideración de los rasgos específicos de este tipo de organización, colabore tanto a su fortalecimiento interno como al desarrollo positivo de sus proyectos y a su reconocimiento por la sociedad. En las páginas siguientes intentaré, primero, delimitar en lo posible el complejo universo de las asociaciones y reflexionar sobre su heterogeneidad y su relativa imprecisión conceptual. En segundo lugar, intentaré establecer algunas generalidades sobre la evaluación, a partir tanto de los autores que han desarrollado el tema desde una perspectiva académica, como de los organismos especializados que promueven el uso de la evaluación y/o la llevan a cabo sistemáticamente. En la medida en que la bibliografía sobre evaluación es abundante y sumamente especializada, haré una revisión relativamente esquemática en donde el punto de vista fundamental será el de la utilidad y alternativas de la evaluación aplicada a las asociaciones. En una tercera parte, haré una propuesta tentativa de procedimiento de evaluación de asociaciones basada en hipótesis sobre el «buen desempeño» y en criterios de carácter normativo.

Las asociaciones

La multiplicación de formas asociativas de diverso tipo en las últimas tres o cuatro décadas ha dado lugar, por un lado, a su consideración como elementos importantes de la sociedad civil, junto con los movimientos sociales y con el espacio público (Cohen y Arato, 2000; Alexander, 2004). Por el otro, a identificarlas en términos amplios que por lo general —aunque no exclusivamente— se refieren a su separación respecto de las esferas económica y política para situarlas francamente en el terreno social, identificado por algunos autores como el de la «solidaridad» (Martinelli, 2003). Términos como organizaciones de la sociedad civil (OSC), organizaciones no gubernamentales

(ONG), «tercer sector» (para diferenciarlas del sector del gobierno y del sector económico), «asociaciones voluntarias» o simplemente «asociaciones» hacen referencia a esta ubicación en el terreno de la sociedad.

Sin embargo, el fenómeno asociativo rebasa esa clasificación. El pensamiento sociológico encuentra, desde sus inicios, uno de sus motivos fundamentales en la tendencia de los individuos a reunirse para desempeñar determinadas tareas o construir lazos permanentes —en la familia, el grupo de amigos, la organización productiva. La asociatividad es, por lo mismo, punto de partida de teorías clásicas. Está detrás de la *polis* de los griegos, de la división del trabajo de Durkheim, del sistema social de Parsons, de la teoría de los grupos primarios y secundarios de Merton y, más adelante, de las teorías sobre organización y sobre movimientos sociales, dos aproximaciones al parecer divergentes de lo que Friedberg (1997) señala como una teoría única de la acción colectiva. Este acervo de reflexión social indica que hay múltiples maneras de asociarse y que si por asociación queremos referirnos a un fenómeno específico, es preciso acotar mínimamente su significado. Weber lo resume como: «[...] aquellas estructuras que se encuentran [...] en el espacio entre los poderes políticamente organizados o reconocidos —el Estado, la municipalidad, la Iglesia establecida— [...] y la comunidad natural de la familia [...] desde el club de bolos [...] hasta el partido político y hasta la secta religiosa, artística o política» (citado por Meister, 1984).

En términos generales, la *asociación* como concepto remite a un universo extenso de agrupaciones cuyas características más importantes serían: *a*) la existencia de una membresía generalmente voluntaria pero más o menos formalizada; *b*) una vocación de permanencia que deriva en reglas aceptadas de funcionamiento; y *c*) la coincidencia de los asociados en los fines que persiguen, los cuales les otorgan identidad y delimitan su acción en el ámbito en el que actúan.³ La distinción más importante sería tal vez respecto a los movimientos sociales que sin duda constituyen una forma de acción colectiva organizada, pero cuyos participantes entran o salen sin membresía reconocida y cuyos límites son más imprecisos (entre otras cosas porque tienen una permanencia definida principalmente por la coyuntura en la cual actúan).

Por lo mismo, en otros trabajos (Puga y Luna, 2007) hemos identificado de manera amplia a estas diversas formas de asociación como «organizaciones de acción colectiva», lo cual permite incluir en ellas asociaciones civiles o no gubernamentales, sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones que forman parte de los movimientos sociales, asociaciones de productores, o grupos contruidos deliberadamente para resolver problemas puntuales —a la manera de «redes de gobernanza».⁴ Sin pretender abarcar todas las formas mencionadas, en este trabajo me referiré a las asociaciones de manera amplia, para abarcar características diversas de organización y funcionamiento de las mismas que tienen incidencia en los procesos de evaluación, aunque la mayoría de los ejemplos provienen de las que podrían llamarse «asociaciones de la sociedad civil» o «no gubernamentales».

En cuanto a sus características organizativas, las asociaciones constituyen una forma de acción organizada que se resiste a ser explicada mecánicamente por los principios y conceptos de la teoría organizacional, durante años más orientada al estudio de la empresa y de las organizaciones burocráticas que al de estas formas más relaciona-

3. En este mismo volumen, Ricardo Tirado hace un amplio y rico planteamiento sobre el tema.

4. Luna y Velasco se refieren a estas últimas, en este mismo volumen, como «organizaciones complejas».

das con la consecución de bienes públicos que con la ganancia económica o el funcionamiento de la administración estatal. Por ello, para entenderlas, es preciso recurrir a otras teorías que contribuyen a la explicación de la lógica asociativa y proporcionan pistas iniciales para entender los procesos internos y las singularidades de esta modalidad de acción organizada:⁵ me refiero a teorías como la de Olson (1973), que centra su reflexión en el interés individual como motor de la acción colectiva y señala la importancia de los incentivos adicionales para mantener la fidelidad de sus participantes; la de Friedberg (1997), que destaca el carácter único de cada organización a partir de los conflictos de interés que se generan en su interior; los trabajos de Warren (2005) sobre la tendencia de las asociaciones hacia la generación de prácticas democráticas y la variación de su comportamiento relacionada con diversos aspectos externos e internos; las teorías de la movilización de recursos (McCarthy y Zald, 1997) y la de las oportunidades políticas (Tarrow, 1994), usadas para explicar movimientos sociales, así como desarrollos relacionados con cuestiones como los procesos decisionales (Luna y Velasco en este mismo volumen), la generación de confianza y la cohesión social (Tilly, 2005; Putnam, 2000). Meister (1984) tiene un estudio sugerente que enfatiza la diversidad en las formas asociativas, su carácter frecuentemente defensivo y su importancia como generadoras de prestigio. El esquema de Scott (2003), basado en un acercamiento trilateral a las organizaciones (como sistemas racionales, abiertos y propiamente sistémicos) resulta útil cuando se traslada de la lógica de la empresa y se aplica a diferentes tipos de asociaciones.

Señaladas inicialmente por Tocqueville (1973 [1836]) como elementos explicativos de la vida democrática, y convertidas por Robert Dahl (1989) en requisito para validar una democracia, las asociaciones en general han sido reconocidas por su capacidad de articular intereses, de dar cauce a inquietudes ciudadanas, de generar y promover prácticas participativas, de sustituir la acción del Estado en muy diversos renglones de la asistencia social y de la actividad cultural y educativa, y de formar parte de grupos de trabajo con otros actores para la formulación de políticas públicas. No todas lo hacen en igual forma, sin embargo. Las asociaciones son construcciones sociales que, aunque reproducen formas organizativas establecidas (Powell y Di Maggio, 1998) difieren en cuanto a objetivos, estructuras, estrategias, tendencias políticas e incluso percepciones éticas, lo cual las identifica como un universo heterogéneo y difícil de integrar en explicaciones unívocas, y por lo mismo, un reto para los procesos evaluatorios.

Muchas de las asociaciones que actúan hoy en la esfera pública tienen en común su origen voluntario, su dependencia de la colaboración de los asociados y de la solidaridad de sus simpatizantes, fuentes de financiamiento inestables y una relativa imprecisión inicial en fines y metas, todo lo cual reclama de un proceso de consolidación interna y de adaptación a las condiciones del entorno que dan por resultado un conjunto de organizaciones de muy diverso tamaño, grado de complejidad, estructura interna y relación con el resto de la sociedad. Es evidente que —por referirnos exclusivamente al caso de México— habrá diferencias importantes en el funcionamiento de una asociación como la Cruz Roja, que forma parte de una red internacional, que realiza un enorme número de actividades a nivel nacional y que, por su prestigio y carácter humanitario, recibe donaciones voluntarias de gran envergadura y todo el apoyo del aparato estatal, comparado con otra de dimensión local y de tamaño reducido —el Centro

5. Algunas reflexiones previas sobre este tema, junto con la revisión bibliográfica correspondiente, se han hecho en Cadena Roa y Puga (2005), Puga (2006) y Puga y Luna (2007).

Fray Bartolomé de las Casas, en el estado de Chiapas, por ejemplo— que requiere de constante trabajo de los asociados, que depende de algunos donantes y del apoyo de simpatizantes y que, con frecuencia, por el tipo de objetivos que persigue (en este caso, la defensa de los derechos humanos de la población indígena), entra en franca contradicción con las autoridades locales e incluso con las federales. Debemos considerar que si bien las asociaciones más destacadas son aquellas que promueven, incluso fuera de las fronteras nacionales, la defensa de intereses colectivos —salta a la mente Greenpeace o Amnistía Internacional— también lo son otras que se ocupan de cuestiones más puntuales a nivel nacional o local, como la atención a los enfermos de sida, la protección a los ancianos o el fomento de la lectura infantil. En el amplio universo de asociaciones voluntarias caben, además, los equipos deportivos amateurs, los clubes de aficionados a algún pasatiempo (o fanáticos de un artista de moda), las iglesias de diferentes denominaciones e incluso, llevado al extremo, los grupos delictivos, las mafias y las asociaciones racistas del tipo del Ku-Klux-Klan.⁶

Los diferentes tipos de asociación se han clasificado de acuerdo con variados criterios que atienden ya sea a la índole de sus objetivos, a las formas internas de organización o incluso a su inserción política en la sociedad. Con este último criterio, aunado al tipo de objetivos, Alberto Olvera clasifica a las asociaciones en: de carácter económico-gremial; políticas formales; de matriz religiosa; organizaciones civiles (que comprenden: *a*) defensa de derechos ciudadanos, *b*) promoción, desarrollo y servicios a la comunidad, y *c*) asistencia privada); culturales; de tipo deportivo y recreacional; de tipo urbano-gremial y de comunidades indígenas. Añade a este conjunto, por un lado, los movimientos sociales que se sitúan a medio camino entre las asociaciones formales y la movilización ciudadana, y por otro, un grupo de asociaciones «inciviles» que comprenderían justamente los grupos delictivos, el narcotráfico, etc. (Olvera, 2003: 34-38).

Por su parte, Stolle y Rochon (2001), que hacen un estudio de asociaciones con relación a la producción de capital social, las agrupan en siete sectores de actividad: político, económico, derechos colectivos, cultura, comunidad, intereses privados y recreación, cada uno de los cuales, según un estudio comparativo de asociaciones en varios países, demuestra comportamientos distintos en generación de confianza, tolerancia y participación política, entre otros indicadores.

Desde un concepto amplio de la asociación, Warren (2001) hace otra clasificación con criterios distintos para dar cuenta del comportamiento de esta multiplicidad de formas organizativas en relación con la democracia. En este caso se ha recurrido a una clasificación múltiple que incluye cuatro variables que se tocan transversalmente: medio de reproducción social, referido a la esfera de la sociedad a la cual la asociación es más cercana (social, político y económico como los tres medios posibles), grado de involucramiento con esa esfera (*vested interests*) entendido fundamentalmente como la existencia de canales de influencia; facilidad de entrada o salida (*exit*, en términos de Hirschman, 1977) y tipo de bienes que la asociación persigue: exclusivos o inclusivos; materiales o simbólicos; individuales y públicos en distintas combinaciones. Este procedimiento permite al autor diferenciar teóricamente distintos tipos de asociaciones

6. Estas últimas, sin embargo, tienden hacia la permanencia obligada por la vía de la fuerza, la amenaza o la intimidación y, desde luego, no puede considerarse que contribuyan a la democracia. Por ello y porque suponemos, además, que no tienen el menor interés en ser evaluadas, este tipo de asociaciones no han sido tomadas en cuenta para el análisis. Los teóricos de la sociedad civil hacen énfasis en la «civildad» para distinguir a las asociaciones que forman parte de la misma de aquellas que actúan fundadas en la ilegalidad y la violencia (cf. Howell y Pearce, 2001; Keane, 2003).

tales como grupos empresariales (medio económico, intereses comprometidos, facilidad de salida y bienes individuales materiales); grupos recreacionales (medio social, intereses comprometidos, alta facilidad de salida, bienes públicos materiales); grupos patrióticos (medio político, intereses comprometidos, facilidad de salida, bienes identitarios); o sindicatos (medio económico, facilidad relativa de salida, intereses comprometidos, bienes individuales materiales), entre otros muchos.⁷

Finalmente, en este mismo volumen, Luna y Velasco proponen otra clasificación a partir de la complejidad de la asociación, definida de acuerdo con la autonomía de sus integrantes (es decir, su capacidad individual de elección entre posibles decisiones), la posibilidad de autorregulación de la organización y el grado de interdependencia entre sus unidades (individuos, organizaciones, etc.), lo cual, en el caso de las asociaciones «complejas», se manifiesta en agrupaciones heterodoxas en su composición y tendencias a la búsqueda de consensos. Las asociaciones complejas serían fundamentalmente aquéllas establecidas *ad hoc* para resolver problemas puntuales a partir del concurso de diferentes actores (redes de políticas, consejos ciudadanos, grupos de servicio). Si entendemos la propuesta clasificatoria como un continuo de la mayor a la menor complejidad, ello permitiría una tipificación más amplia de acuerdo con las características de homogeneidad e independencia de sus asociados y de la relación entre ellos. Así, un colegio profesional con alto grado de homogeneidad entre sus integrantes y reglas bien establecidas, podría considerarse una asociación poco compleja, mientras que una asociación cuyos socios son empresas más que individuos, y donde cada empresa tiene importantes intereses que defender, más allá de los intereses comunes, estaría en un nivel más elevado de complejidad. En un extremo y otro de la línea de complejidad habría comportamientos diferentes —por ejemplo, en relación con la búsqueda de consensos del lado de las más complejas y tal vez de liderazgo o de procedimientos probados en las menos complejas.

Las posibilidades de clasificación señaladas no son las únicas posibles, pero desde luego señalan la existencia de un universo diversificado que, para ser analizado, obliga a tomar en cuenta una amplia gama de condiciones distintas que tienen que ver con el desempeño y el contexto de cada asociación. Éstas abarcan lo mismo características simples, como el tamaño, la antigüedad o la procedencia de los recursos; características organizativas que pueden ir desde el tipo de membresía y los procedimientos de toma de decisiones hasta los objetivos, metas y compromisos contraídos por la asociación; y características externas relacionadas con el escenario social y político en el que se desarrolla su actividad —leyes, reglamentos, apoyos solidarios, situaciones adversas, entre otras. Asimismo, esa diversidad reclama una tipología que, con base en criterios semejantes a los señalados arriba, constituya una suerte de mapa a partir del cual acercarse a este amplio grupo de organizaciones lo mismo para el análisis que para la evaluación.

Apuntes sobre evaluación

En principio y según diversas definiciones, «evaluar» es establecer el mérito de una cosa o de una persona.⁸ Ello significa que los individuos estamos permanentemente en

7. Aunque el ejercicio lógico de Warren es extremadamente rico en posibilidades, su clasificación da lugar a un elevado número de cruzamientos que vuelven sumamente difícil el análisis.

8. Para este primer acercamiento me he basado en varios textos de carácter general tales como Cohen y Franco (1992), Lusthaus (2002), Rossi *et al.* (2004), Center for Social Research Methods

proceso de evaluar o ser evaluados y que este proceso implica la existencia de valores previos contra los cuales comparamos a las cosas y a las personas, o contra los cuales nosotros mismos somos comparados. Ello, de entrada, introduce un grado de subjetividad contra el cual las diferentes teorías evaluativas previenen constantemente a quienes se dedican a esta tarea, pero que difícilmente puede ser eliminado. El motivo implícito en toda evaluación, de mejorar el objeto evaluado, o al menos de brindar elementos de análisis que ayuden a perfeccionar procesos, corregir errores y considerar alternativas (Rossi *et al.*, 2004, cap. I; Stern, 2005), refuerza una dimensión valorativa en cualquier evaluación que puede estar sujeta, en alguna medida, al criterio y a los valores del evaluador.

A partir de la mitad del siglo XX, la evaluación, fundada generalmente en hallazgos de las ciencias sociales, tendió a convertirse en una actividad profesional, impulsada por la necesidad en ocasiones y la exigencia en otras, por parte de gobiernos o grandes agencias de financiamiento de conocer los resultados de programas gubernamentales o privados favorecidos con su apoyo.⁹ Teorías sociológicas al lado de teorías económicas, prácticas contables y desarrollos provenientes del mundo empresarial, dieron forma a métodos y técnicas destinados en un principio a la evaluación de resultados (Wright, 1974) y más tarde también a la evaluación de proyectos, programas, procesos y, en el caso de organizaciones —básicamente empresas, pero también organismos gubernamentales y organizaciones institucionales como hospitales y universidades—, a la evaluación de su funcionamiento global y, de manera específica, de lo que se ha dado en llamar «desempeño».

En este proceso, el concepto de «calidad» generado en el mercado y relacionado directamente con la satisfacción del cliente respecto a productos o servicios generados por la organización, adquirió fuerza al ligarse a normas establecidas por agencias calificadoras y a una metodología de planeación estratégica que empezó a implantarse en empresas en la década de 1970. Esta última se basa en el establecimiento de una «misión» y «visión» a largo plazo de la organización, así como en la identificación de fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades que permitan elaborar estrategias.¹⁰ A partir de estos dos elementos (planeación y calidad) se ofrecen actualmente numerosos sistemas de mejoramiento de prácticas administrativas y medición de desempeño destinados a gerentes y consejos de administración de las empresas privadas, de los cuales sobresale el llamado Total Quality Management (calidad total).¹¹ Igualmente, con base en las premisas anteriores y otras semejantes, se han desarrollado diversos sistemas de planeación aplicada a agencias gubernamentales que incluyen a la evaluación como parte del proceso.

(2007), Wright (1974) y en diversos trabajos específicos sobre evaluación de asociaciones (véase bibliografía); de igual manera he aprovechado las pláticas y discusiones sostenidas en la Residencial Summer School «Evaluating Innovative Policy Instruments», en Sevilla (septiembre de 2005), así como mi experiencia personal en evaluación de programas de ciencias sociales en universidades. Una visión crítica y complementaria de la evaluación la ofrece Gonzalo Varela en este mismo volumen.

9. En 1996, el gobierno de Estados Unidos empezó a exigir evaluaciones a todas las ONG que recibían fondos públicos (Flynn y Hodgkinson, 2001).

10. El llamado sistema SWOT, desarrollado por Edmund P. Learned, Roland Christianssen, Kenneth Andrews y William D. Guth en *Business Policy, Text & Cases* (Ill. Irwin, 1969). Cf. <http://www.netmba.com/strategy/swot/>. En español, FODA (por las siglas de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas).

11. Scott (1998: 348 y ss.) señala tres elementos de la «calidad total»: el énfasis en el cliente, el mejoramiento continuo y el trabajo en equipo. Otros programas similares son: el programa ISO 9000, la técnica de *benchmarking* y el llamado *Balanced Scorecard* (marcador equilibrado), utilizados por diversas agencias.

Por otra parte, organismos como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a partir de la década de 1970 patrocinan programas de evaluación referidos fundamentalmente a proyectos, de tal manera que pueda establecerse una comparación entre objetivos y metas fijados inicialmente, con resultados obtenidos al cabo del tiempo establecido para realizarlos.¹² Los mismos organismos han favorecido, además de la realización de evaluaciones periódicas, el desarrollo de metodologías diversas que impriman criterios de racionalidad al destino de los fondos. Esto ha sido importante en el terreno educativo, donde se han experimentado diversos modelos, tanto referidos a las escuelas y universidades, como al funcionamiento de programas en los diferentes niveles. Nuevamente en este aspecto, la planeación estratégica actúa frecuentemente como telón de fondo en la mayoría de las propuestas.¹³

De manera semejante, en lo que se refiere a las asociaciones de la sociedad civil, cada vez más favorecidas con apoyos internacionales, las técnicas de evaluación se han elaborado principalmente para ser aplicadas tanto a la viabilidad de sus proyectos como al resultado de los mismos. Destaca en este aspecto la guía de autoevaluación propuesta por Peter Drucker basada en cinco preguntas («¿cuál es nuestra misión?», «¿quién es nuestro cliente?», «¿qué tiene valor para nuestro cliente?», «¿cuáles son nuestros resultados?», «¿cuál es nuestro plan?»)¹⁴ así como procedimientos patrocinados por el Banco Mundial para evaluar el impacto (*outcome*) de programas concretos.

La evaluación,¹⁵ pues, puede estar referida básicamente a organizaciones, programas o políticas públicas. De acuerdo con el objeto seleccionado puede, además, abordar proyectos, procesos o resultados (Rossi *et al.*, 2004). Aunque en este caso mi interés está orientado fundamentalmente hacia las organizaciones mismas —y en particular a las asociaciones— he tomado también en cuenta observaciones y experiencias referidas a la evaluación de programas, que es la más frecuente. En este sentido, todo indica que la gran diversidad de enfoques y, vinculadas a los mismos, de técnicas que incluyen, entre otras, el uso de encuestas, cuestionarios, grupos de control, observación participante y análisis de documentos, hace indispensable el elegir entre posibilidades de evaluación y diseñarla de acuerdo con los enfoques elegidos.

Las perspectivas más frecuentes son, como se ha visto arriba, la evaluación por objetivos, que compara resultados con metas previamente establecidas, y la evaluación de impacto, referida a consecuencias de mediano o largo plazo (*outcomes*) sobre la comunidad en que se ejerce un programa o una política (McNamara, 2007). Ambos tipos de evaluación exigen entrevistas a diferentes actores y a veces encuestas entre beneficiarios sobre percepción de resultados e impactos. Otras perspectivas importantes son la evaluación de corte antropológico, basada generalmente en observación par-

12. *I.e.*, The World Bank Independent Evaluation Group (2007), «Evaluation Tools and Approaches», http://www.worldbank.org/ieg/oed_approach_summary.html. Consultado en mayo.

13. Ejemplos de evaluación basada en planeación estratégica son los modelos evaluativos de los *Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior* en México que se pueden consultar en <http://www.ciees.edu.mx/ciees/marcosref.php>

14. La guía, elaborada en 1998, se brinda a quien quiera consultarla en la página del Leader to Leader Institute, <http://www.leadertoleader.org/>

15. En la bibliografía escrita en inglés se utilizan como conceptos ligeramente diferentes *evaluation* (evaluación) con este sentido comparativo y *assessment* (apreciación) con un sentido más analítico y cercano a la investigación social (*i.e.*, Lusthaus *et al.*). En este texto he usado las dos acepciones indistintamente.

ticipante y elementos cualitativos y, más recientemente, la evaluación por teoría de redes que busca establecer conexiones entre diversos actores involucrados en un programa o una política y que con frecuencia se auxilia de programas computarizados (Davies, 2005); así como el llamado análisis comparativo (*qualitative comparative analysis*) que trabaja a partir de «constelaciones» de factores cualitativos y cuantitativos, y el enfoque «realista», derivado del constructivismo. Volveré a referirme a estos últimos un poco más adelante. En todos los enfoques, una constante que aparece es el establecimiento de referentes contra los cuales se mide el objeto evaluado: sean éstos las propias metas del programa o de la organización, criterios fijados por el evaluador, indicadores de calidad fijados por organismos externos o elementos convencionales que aparecen como deseables para asociaciones de determinadas características. Antes de referirnos a ellos es preciso mencionar algunas otras cuestiones básicas que deben tomarse en cuenta en un proceso evaluatorio.

El responsable de la evaluación

Las evaluaciones pueden provenir de varias fuentes. Ya se trate de organizaciones o de proyectos, la evaluación puede ser *interna*: es decir, realizada por el conjunto de los participantes —autoevaluación— o por algún grupo dentro del proyecto o de la organización, por ejemplo en evaluaciones realizadas en empresas por parte del consejo de administración o por la gerencia. En cualquiera de los dos casos, los riesgos mayores de la evaluación interna son la falta de objetividad, la autocomplacencia y la ceguera producida por la costumbre, que impiden descubrir o admitir problemas y soluciones.

Puede también tratarse de una evaluación *externa* (por encargo de la propia organización o de una instancia ajena a la misma), lo cual aumenta las posibilidades de objetividad al provenir de un tercero, pero puede reducir el conocimiento del desarrollo del proyecto —o en el caso de las asociaciones, de características peculiares de la historia o la forma de trabajar de la organización— y dar lugar a interpretaciones erróneas. En sentido inverso, puede ocurrir igualmente que quien conduce la evaluación perciba cuestiones que han pasado totalmente inadvertidas para los miembros de una asociación. De cualquier manera, los procedimientos de la evaluación, el tiempo que se asigne a la misma, los recursos con que se cuenta y la colaboración prestada por los miembros de la organización o los integrantes del proyecto pueden ser determinantes para que los resultados de la evaluación sean satisfactorios.

Finalmente, puede ser una evaluación *mixta*, lo cual abre al menos dos posibilidades: la de una autoevaluación en colaboración con terceros (que se pueden responsabilizar de la supervisión de la misma o colaborar directamente en el proceso) o la de una autoevaluación posteriormente verificada por un tercero —como sucede en el caso de la evaluación de programas universitarios que realizan los llamados «comités de pares».¹⁶ Aunque éste puede ser el procedimiento más lento, generalmente es el más eficaz porque implica un sistema de equilibrios que evita las fallas por desconocimiento del proceso evaluatorio por parte de unos, y de la organización o el proyecto por parte de los otros; porque implica un proceso de aprendizaje por parte de la organización o de los integrantes del proyecto y porque permite el intercambio de experiencias e, incluso, la búsqueda de consensos. Esto último es nuevamente materia de debate entre evaluadores que se preguntan cuán activo

16. A los que ya nos referimos en una nota anterior. Cf. <http://www.ciees.edu.mx/ciees/marcosref.php>

es el papel que deben desempeñar y hasta dónde se extienden sus responsabilidades respecto a los resultados de una evaluación que, cuando menos, se propone incidir en el mejoramiento de prácticas o en el reconocimiento de problemas que deben ser superados. Aunque la tendencia es hacia la práctica evaluativa como una actividad aséptica, que no se compromete directamente con el objeto evaluado, la realidad demuestra que, con frecuencia, el evaluador se convierte en *asesor* a lo largo del proceso. No es raro, asimismo, que se le demande arbitrar entre posiciones contradictorias o francamente antagónicas entre los involucrados en el proceso, como veremos en la sección siguiente.

Cinco problemas de evaluación

Pese a la aparente solidez y facilidad de aplicación de la gran mayoría de los esquemas evaluativos, principalmente los recomendados por organismos internacionales, diferentes autores, en su mayoría desde la experiencia de evaluaciones previas, previenen contra diversos problemas que se afrontan en el proceso y que hay que tomar en cuenta por sus repercusiones en el conjunto de la evaluación y en la fiabilidad de los resultados. Me referiré a cinco de ellos que tienen especial significación en la evaluación de asociaciones:

1. Las dimensiones del desempeño

En la evaluación de organizaciones, el concepto de «desempeño» (en inglés *performance*) tiene una connotación ambigua. En diferentes momentos y desde diversas perspectivas se ha referido a la obtención de metas, al aprovechamiento de los recursos, al cumplimiento de expectativas de diferentes actores interesados y a la adecuada estructura organizativa (Lusthaus *et al.*, 2000). Se le ha relacionado directamente con el concepto de «efectividad» (Kanter y Brinkerhoff, 1981) y con la utilización de prácticas adecuadas (*Social Enterprise Knowledge Network*, 2006). Su evaluación implica adicionalmente que el desempeño puede tener diferentes graduaciones o, dicho en términos gruesos, puede ser bueno, malo o regular.

Por otra parte, diferentes autores coinciden en que el desempeño es una «construcción» social, alimentada por las diferentes necesidades de los participantes en una organización (Lusthaus *et al.*, 2000; Scott 2003). Ello implica problemas en la apreciación o medición del buen desempeño. El «desempeño» de una política pública puede medirse a partir de su puesta en práctica, sus resultados iniciales y su impacto posterior; pero cuando el desempeño se refiere a una organización puede referirse a múltiples aspectos de la misma. Si se trata de una organización orientada al mercado, tal vez el desempeño pueda estimarse a partir del ritmo de producción, las ventas, el crecimiento de la inversión y las ganancias netas en un cierto periodo, en tanto indicadores del buen uso de los recursos y del cumplimiento de metas de producción. Sin embargo, como bien lo han hecho notar numerosos autores, el desempeño en una empresa puede incluir el bienestar de los trabajadores, la ausencia o disminución de conflictos internos, la buena estructura administrativa o la transparencia financiera.

En el proyecto que dio origen a estas reflexiones, se acordó utilizar cuatro dimensiones de desempeño para el caso de las asociaciones: 1) *efectividad*, entendida como la capacidad de la organización para llegar a metas establecidas; 2) *eficiencia*, relaciona-

da con el uso óptimo de los recursos; 3) *legitimidad interna y externa*: la primera referida a la capacidad de la asociación para asegurar la cooperación de sus integrantes y la segunda a la importancia otorgada por la sociedad hacia las acciones de la asociación y el apoyo consecuente; y 4) *relevancia*, referida a la importancia y pertinencia de los resultados e impactos obtenidos por las acciones de la asociación. Aunque estas dimensiones sin duda no agotan las posibilidades del buen desempeño de la asociación e incluso se basan en algunos conceptos polémicos que revisaremos un poco más adelante, sirven como un marco inicial para intentar una metodología aplicable a asociaciones de diverso tipo. De hecho, referido a las asociaciones, el desempeño incluye con frecuencia, además de muchos de los elementos anteriores o, tal vez, como parte definitoria de los mismos, la aceptación social, la cohesión interna, la justa distribución de tareas y responsabilidades; la supervivencia de la organización en un contexto de recursos limitados o muy competidos; la incorporación gradual de sus demandas a la agenda pública; la capacidad de aprendizaje e incorporación de nuevas ideas y procedimientos a sus tareas cotidianas; la buena relación con otras organizaciones, con organismos internacionales o agencias gubernamentales, y la creación de redes de información y solidaridad que fortalezcan y amplifiquen su tarea.

El desempeño es, de esta manera, un concepto multidimensional que, a efectos de una evaluación, debe ser establecido y limitado de acuerdo con los intereses de la evaluación misma que, por otro lado, deberá tener en cuenta el carácter de la organización a la que se le aplica, dado que, como se ha dicho, hay numerosos tipos de asociaciones que, por su actividad, propósitos, génesis y otras características, se estructuran de forma diferente y enfatizan distintas dimensiones de su propio desempeño.

2. El problema de las metas

Las diferentes perspectivas de evaluación otorgan una gran importancia a las metas de la organización o del programa como punto de partida para apreciar su desempeño. Tanto la elaboración y concreción de metas como su posterior realización se consideran como medidas de eficacia y de consistencia en las acciones realizadas. La evaluación de este aspecto conlleva al menos tres dificultades: 1) la imprecisión de las metas; 2) la relacionada con la modificación de las metas, frecuente en cualquier organización, pero tal vez más frecuente en el tipo de asociaciones voluntarias a las que se refiere este trabajo; y 3) la relacionada con las formas de apreciación de los resultados.

La imprecisión de las metas puede deberse a que éstas se confunden con objetivos de muy largo plazo o a que ni siquiera han sido planteadas por los integrantes de la asociación. En general, se considera que las metas deben ser cuantificables de alguna manera, a diferencia de los objetivos, que pueden referirse a cuestiones más generales o abstractas. El objetivo puede ser la defensa de la fauna silvestre y la meta puede ser la preservación de un número aproximado de tortugas o de lobos grises. Es frecuente que asociaciones creadas con el entusiasmo de una causa no establezcan, cuando menos en su primera época, metas que les permitan saber si están cumpliendo de manera aceptable con las tareas que se han propuesto.

Un segundo problema es la modificación de las metas, que generalmente constituye una respuesta organizativa a procesos internos y estímulos externos (Thompson y McEwen, 1980). Cambios tecnológicos, percepciones de la sociedad, nuevos problemas a ser resueltos pueden modificar objetivos y metas de una asociación para ajustar-

los a otros tiempos y otras necesidades. La «contingencia» es un elemento presente en la vida de cualquier organización que, de acuerdo con Friedberg, la convierte en una estructura «siempre provisional», sujeta a reacomodos internos y a estímulos provenientes del entorno (Friedberg, 2000: 21). El permanente ajuste de metas se vuelve más evidente en el caso de asociaciones dependientes de financiamientos externos, de colaboración voluntaria y de la simpatía del resto de la sociedad hacia la causa que persiguen. Las grandes metas tendrían que reducirse de acuerdo con la capacidad objetiva de la asociación, del entorno político o de un nuevo contexto institucional, mientras que pequeñas metas pueden ampliarse a partir de logros sucesivos, de nuevas condiciones de operación (por ejemplo un donativo extraordinario o la aparición de un nuevo problema que exige ser atendido) así como del conocimiento ampliado del campo al que se encamina la acción de la organización o de la mayor especialización de sus funciones. Las metas pueden ser modificadas por la presión ejercida por algunos de los asociados de acuerdo con sus propios fines o expectativas (Harris, 1998) y puede suceder que elementos de racionalidad o procesos deliberativos internos conduzcan a ajustes o cambios de metas. Este último caso, entendido como producto de la flexibilidad de la asociación, y que muchas veces proviene de su capacidad de aprendizaje, ha sido visto por muchos sistemas evaluativos como un elemento positivo que favorece la supervivencia y el necesario proceso de cambio de la organización (Senge, 1998; Luthaus *et al.*, 2000; Scott, 2003).

De la misma manera en que las metas se modifican, los resultados también pueden diferir de lo previsto por diversas razones (incluido el ajuste de las metas), sin dejar por ello de ser significativos. La meta de resolver un problema puede generar resultados mucho más lentos de lo esperado, pero tal vez la asociación contribuyó en el mediano plazo a hacer el problema visible para la sociedad. Resultados no calculados pueden contribuir al mejoramiento de la imagen externa de la organización o a su cohesión interna. Warren (2001) ha señalado como un efecto, no sólo imprevisto sino incluso no advertido por los miembros de una asociación, el de su capacidad para producir prácticas democráticas. De la misma manera, elementos externos pueden haber reducido o favorecido la obtención de resultados sin que ello se deba estrictamente a la actividad de la asociación.

La evaluación de los resultados puede encontrar obstáculos adicionales; primero, en el tipo de la acción realizada por las asociaciones, que puede hacer difícil la medición del grado de realización de las metas ya sea porque éstas son más bien objetivos generales, muchas veces de carácter abstracto —la transparencia, la democracia, el equilibrio ecológico, los derechos humanos—, o porque en su realización intervienen otros factores más relacionados con la solidaridad y la buena voluntad que con la eficacia. En el caso de un hospital comunitario, un enfermo crónico puede ocupar largo tiempo una cama y, por lo mismo, reducir el índice de enfermos atendidos y dados de alta; la alfabetización de una comunidad puede demorarse por la necesidad de atender primero problemas más urgentes de la propia comunidad o porque algunos de sus integrantes requieren de atención especial por parte de los alfabetizadores.¹⁷

De manera similar, el evaluador debe tomar en cuenta que los resultados pueden ser relativos, bien porque requieren de procesos de muy largo plazo —las acciones en defensa del ambiente rara vez tienen resultados inmediatos, por ejemplo— o en sentido inver-

17. En nuestros estudios de caso, la duración de los tratamientos de cáncer que promueve una de las asociaciones difiere en función del enfermo y la tasa de mortalidad depende muchas veces de la gravedad de los casos y no de las acciones realizadas por la organización.

so, por los efectos de la acción coordinada cuando el resultado es producto del esfuerzo de muchos actores. Esto último pudo advertirse en varios casos estudiados (Puga y Luna, 2007): algunos movimientos sociales han sido sólo en parte responsables de procesos que involucraron antes o después a otras organizaciones; una asociación local de cafetaleros o una organización de comercio internacional tienen solamente algo que ver con los precios nacionales e internacionales del café, y una confederación empresarial es solamente un actor entre muchos que influyen en el desarrollo industrial del país.

3. El problema de la diversidad de los actores interesados

A los desafíos mencionados, se suma la diversidad de los involucrados en el funcionamiento de una organización o de un programa —los llamados *stakeholders*— que son afectados de manera distinta por las acciones de la organización y, por lo mismo, tienen distintas percepciones sobre su desempeño. En una empresa se involucran accionistas, directores, empleados, clientes o proveedores, quienes exigen comportamientos diferentes a la organización y, a su vez, pueden proporcionar información y apreciaciones contradictorias sobre cuestiones como estado financiero, clima organizacional, sistemas de producción o calidad de los productos.

En el caso de las asociaciones, los actores son, además de los miembros regulares, los simpatizantes, donadores, beneficiarios a corto o largo plazo, directivos (cuando los hay), personal contratado y voluntarios, cada uno de los cuales realiza tareas que pueden ser sumamente significativas y cada uno de los cuales está vinculado de manera diferente y por razones muy distintas a la asociación. Los resultados producidos por la asociación, a los que me he referido en el apartado anterior, son con frecuencia leídos de manera diferente por cada grupo de actores involucrados, cuya diversidad conlleva percepciones distintas sobre los logros del programa o de la organización (es decir, sobre su desempeño): criterios de rentabilidad requeridos por agencias financiadoras, por ejemplo, pueden ser contradictorios con criterios de bienestar que constituyen la expectativa de una comunidad, mientras que criterios de eficacia pueden ser poco compatibles con el entusiasmo participativo de grupos de voluntarios mal entrenados para ciertas tareas. De la misma manera, las opiniones de los supuestamente beneficiados con un programa pueden diferir por su experiencia directa con requisitos exigidos, tardanza en el servicio, reducción de fondos o distribución de los beneficios. Un estudio reciente descubre la inconformidad de los voluntarios que participan en una asociación de ayuda a adultos mayores, cuando el gobierno local interviene e intenta racionalizar algunas de sus acciones (Lie y Baines, 2007). Los *stakeholders* pueden ofrecer explicaciones muy distintas de las causas por las cuales una determinada acción no progresa o de los errores que se están cometiendo en el funcionamiento cotidiano.

Una evaluación comprehensiva, por lo tanto, debe tomar en cuenta diversos puntos de vista, lo cual obliga a escuchar opiniones en diversos sentidos y a ejercer un análisis crítico que permita integrar la información obtenida sobre el programa o la organización de la manera más objetiva posible. No obstante, de acuerdo con varias experiencias, el resultado de la evaluación tampoco logrará satisfacer igualmente a todos los actores (Hall *et al.*, 2003), quienes con frecuencia tienen expectativas distintas respecto a la utilidad de una evaluación que posiblemente se tiene que ceñir a los requerimientos de algún grupo cuando éste es el que ha encargado la propia evaluación o el que espera resultados. Ello provoca, como señalábamos arriba, una presión sobre el eva-

luador para que emita su opinión en cuestiones polémicas o para que sirva de árbitro en disputas internas. Algunos intentos recientes para utilizar un sistema «constructivista» en donde todos los actores participen y amplíen colectivamente la visión de la asociación o del programa encuentran limitaciones tanto en la tensión interna que crea entre los diversos *stakeholders* como en el grado de preparación y manejo de situaciones que requiere por parte del evaluador (Lay y Papadopoulos, 2007).

4. El problema de la información

Con frecuencia no es fácil encontrar información documental fiable generada por las propias organizaciones que, o bien no cuentan con archivos a largo plazo, o bien utilizan sistemas imprecisos o francamente deficientes.¹⁸ Aunque no es frecuente, el problema incluye la posibilidad de información falsificada o deliberadamente incompleta.

El problema de la información y el manejo de los datos son particularmente difíciles en el caso de organizaciones de acción colectiva, que tienen escasa práctica administrativa y una actividad poco sistemática, por lo cual no siempre tienen archivos, registros de actividades, número de voluntarios que han participado en diversas acciones o incluso contabilidad mínima de resultados. Por otro lado, al ser organizaciones no vinculadas al mercado, no generan indicadores económicos que permitan, como en el caso de las empresas, comprobar avances de un año al siguiente, verificar costos de producción o revisar índices de ventas (Caleb, 2002; Lusthaus, 2002). Algunos estudios han buscado asignar valores más o menos arbitrarios a la acción voluntaria y al tipo de actividad desarrollada por una asociación para intentar mediciones basadas en modelos de rentabilidad (Young *et al.*, 2006) pero, incluso así, las acciones no reportadas, el efecto indirecto de esa actividad y sus características no lucrativas dificultan la posibilidad de estimar el valor de los resultados y compararlo con resultados obtenidos por asociaciones similares o incluso por la propia asociación en otros periodos.

A lo anterior se suma el alto costo de los procesos de recolección de información (si se quiere hacer por encuestas o entrevistas, por ejemplo), por lo cual las evaluaciones tienden a ser parciales y a dejar aspectos inexplorados (Stone y Cutcher, 2002). Un problema adicional reportado por algunas investigaciones es la carga administrativa que la necesidad de datos para alimentar procesos evaluativos genera sobre las propias asociaciones que, con frecuencia, requieren de presupuestos adicionales y distracción de recursos humanos para poder cumplir con las tareas de recopilación que les exige el proceso evaluativo (Carman y Millesen, 2004).

5. La cuestión de la «efectividad»

Detrás de los problemas mencionados, subyace una cuestión conceptual que tiene fuertes implicaciones en la orientación de la evaluación. Con muy pocas excepciones, los sistemas evaluativos promovidos por agencias internacionales y por compañías privadas que ofrecen servicios de evaluación, se refieren a un concepto que diferentes

18. En el caso de universidades, por ejemplo, es frecuente encontrar que no tienen información sobre las generaciones a las que pertenecen los estudiantes titulados, o que sus cifras de ingreso y egreso son imprecisas por los estudiantes que dejan un tiempo la escuela y regresan en ciclos posteriores.

autores han calificado de impreciso, multivalente y, con frecuencia, de francamente inútil: el concepto de *efectividad*, relacionado directamente con el desempeño de la organización y utilizado de manera diferente según el esquema evaluativo de que se trate. Rossi, por ejemplo, al referirse a la evaluación de programas, define directamente la evaluación como el análisis de la «efectividad»:

Evaluación de programas es el uso de métodos de investigación social para conocer sistemáticamente la *efectividad* de los programas de intervención a partir de procedimientos adaptados a los ámbitos político y organizativo de estos programas y diseñados para informar a la acción social con el fin de mejorar las condiciones sociales [Rossi *et al.*, 2004: 16].¹⁹

Los términos *efectividad* (en inglés, *effectiveness*) o *eficacia* (*efficacy*), que se usan indistintamente, están referidos en unos casos a la adecuación entre metas y resultados; en otros a la relación entre metas, costos y resultados, y en otros más a la percepción de la satisfacción del cliente, como en el caso de la propuesta evaluativa de Drucker ya mencionada. Como ya vimos, en varios trabajos, efectividad está asociada directamente con «desempeño» y en el caso de los llamados estudios de impacto, la efectividad se mide a partir de los beneficios que la acción de la organización acarrea para la comunidad. Para Cohen y Franco (2006), la eficacia, como propósito de la evaluación, imprime a esta última la objetividad necesaria, en la medida en que se basa en las metas establecidas por el programa u organización evaluados. Por lo mismo, definen a la evaluación como «la actividad que tiene por objeto *maximizar la eficacia* de los programas en la obtención de sus fines y la eficiencia en la asignación de recursos para la consecución de los mismos» (2006: 77).

Como se ve, el concepto de *eficacia* no está alejado del de *eficiencia*, relacionado generalmente con los costos de producción, cuando se refiere a empresas, o con la apropiada utilización de recursos cuando se refiere a otro tipo de organizaciones o a la ejecución de programas (Lusthaus, 2002). En el ámbito de la administración pública, sin embargo, *eficiencia* parece más relacionada con la oportunidad y rapidez del servicio que con los costos que éste implica (Harmon y Mayer, 2001). La difusa frontera entre ambos conceptos se pone de manifiesto en una frase de Peter Drucker citada abundantemente en la bibliografía evaluativa: «eficiencia tiene que ver con hacer las cosas bien, efectividad con hacer las cosas correctas» (Stone y Cutcher, 2001). Si bien hay ciertamente una diferencia entre lo bien hecho y lo correctamente hecho (no en términos éticos, sino del mejor procedimiento posible), la definición de Drucker no vincula eficiencia, como lo hacen otros autores, expresamente con el uso de recursos ni con la obtención de metas, sino con la distinción entre pensamiento estratégico y planeación operacional en el ámbito de los negocios (Below y Berrill, 2006), lo cual introduce un nuevo elemento no siempre utilizable para entender a las asociaciones.

A su vez, Scott (2003: 351 y ss.) señala que, en la bibliografía sobre organizaciones, la efectividad ha sido referida lo mismo a productividad y ganancia económica que a crecimiento, transformación, estabilidad y cohesión, y advierte de los riesgos de la utilización del concepto²⁰ a efectos de la evaluación en la medida en que: 1) la efectivi-

19. El concepto ha sido añadido recientemente por los autores que en una edición anterior (1993) se referían simplemente a «conceptualización, diseño, implementación y utilidad» de los programas evaluados.

20. Scott jamás hace mención de la eficiencia como un criterio distinto al de efectividad.