

Metaevaluación del modelo del Sistema Nacional de Evaluación de Costa Rica

Luis Fernando Díaz

1. EL ESTUDIO DE LA META EVALUACIÓN

Un tema principal de este trabajo es la metaevaluación –entendida como la evaluación de la evaluación– de programas y proyectos sociales. En él se trata de esclarecer el contenido y la definición de ese concepto, con la intención de verificar su aporte a la ciencia, así como su significado y su contribución social. Se intenta utilizar el marco conceptual que se construye con la intención de evaluar, con validez interna, propia de la disciplina evaluación, algunos modelos o enfoques de evaluación adoptados por nuestros países, concretamente, en este caso, el SINE de Costa Rica.

En la sección que sigue se comentan algunos trabajos y diversas nociones propuestas por los precursores en la disciplina de la evaluación. se verifica la escasez de referencias sobre metaevaluación, la debilidad de la teoría y la carencia de modelos desarrollados *ex profeso*. Una autora comenta que “son escasas las propuestas teóricas formuladas de manera específica para la metaevaluación. Buena muestra de ello es que algunas de las metaevaluaciones más significativas que se han llevado a cabo hasta la fecha no son sino aplicaciones de modelos teóricos elaborados para la realización de evaluaciones.” (García Sánchez, 2000). Por eso, una tarea importante que se acomete en este trabajo es la identificación de un método y de instrumentos que muestren independencia de la evaluación al mismo tiempo que dotan de aplicabilidad y pertinencia para la explicación de la evaluación, como disciplina y como práctica.

Entre las obras escritas por los autores considerados como principales exponentes de las teorías de la evaluación son excepcionales los casos en que se incluye algún tratamiento orgánico del tema de la metaevaluación. Sin embargo, como veremos, existen claras excepciones. A Michael Scriven se le atribuye la paternidad del nombre, así como de muchos otros términos del lenguaje de la disciplina. Patricia Rogers (1997) cita, “An Introduction to meta-evaluation”, de Scriven publicado en 1969. Reineke y Welch (1986) mencionan el artículo “Evaluation bias and its control” de 1975.

Una presentación formal del tema se encuentra en el Evaluation Thesaurus de Scriven (1991). Aquí discute la posibilidad y las implicaciones de realizar metaevaluación tanto formativa como sumativamente, y presenta la idea fundamental de “la metaevaluación como el imperativo profesional” de la evaluación como disciplina, en el tanto que implica el reconocimiento de que la responsabilidad ante los resultados no solo es exigible a otras actividades humanas, sino, primero, a la evaluación. Pero, a pesar del valor heurístico de esas proposiciones, no las desarrolla, y formula, más bien, una visión bastante restringida del concepto. Para él, –y para sus numerosos seguidores– la “verdadera” metaevaluación es una fase, usualmente terminal, del trabajo o proyecto de evaluación: la evaluación de la evaluación, que consiste en la aplicación de listas de comprobación para construir un juicio sobre el resultado de la evaluación original. Estas listas detallan meticulosamente el proceso y los diversos elementos de la evaluación (Stufflebeam, 1975; Stufflebeam y Shinkfield, 1993).

El libro de Ernest House, Evaluación, Ética y Poder publicado originalmente en inglés en 1980, cuenta con una sección dedicada específicamente a la metaevaluación e incluye apéndices en los que realiza ejercicios con un enfoque que se puede calificar como cualitativo, basado en la percepción selectiva, por parte del metaevaluador, de las

disonancias que se presentan en la evaluación y en su informe. El estilo y las técnicas adoptadas por House coinciden en parte con el método que se presenta más adelante. Incorpora el estudio de casos y la crítica de arte, opciones “suaves” centradas en la comprensión, que “presentan descripciones complejas, holísticas y que implican gran cantidad de variables interactivas” (House, 1993:41), en oposición a la programabilidad y la cuantificación de variables; propias de los modelos que identifica en el otro extremo del continuo.

La perspectiva de este autor tiende a parecerse al enfoque cualitativo centrado en la hermenéutica –la disciplina orientada a la comprensión e interpretación de textos– que se propone en este trabajo como instrumental principal de la metaevaluación. House identifica como determinantes de la evaluación, los que él llama “elementos principales para comprender los enfoques”: la ética, la epistemología y la política, lo que coincide bastante estrechamente con el argumento que propone esas categorías como foco de la hermenéutica externa y de la metaevaluación, dada la capacidad explicativa de la evaluación que se espera de ellas.

Schwandt y Halpern, en Linking Auditing and Metaevaluation destacan la importancia de los criterios de rigor y la capacidad de convencimiento de las evaluaciones. Para ellos la metaevaluación debe satisfacer esos criterios en la doble dimensión: no sólo debe verificar su existencia al realizar auditorías de evaluaciones, sino que deben encontrarse también en la base de la calidad de la metaevaluación (1988:71 y sig.). Otorgan una importancia significativa a la planificación orientada a la obtención de verosimilitud y credibilidad y, por ende, a las etapas de preparación y de planeación; consideran centrales la determinación de la evaluabilidad, y la negociación y la formalización del contrato de metaevaluación. Manifiestan coincidencia con House (1994) en la función central de la contratación y los términos de referencia; con Crowther (*passim*) en la atención que requieren la conducta y los sesgos del evaluador y del metaevaluador; y con Guba y Lincoln (*passim*) en relación con todo el encuadre epistemológico, entre otros temas.

Un trabajo que se estima concluyente es el artículo “Metaevaluación: rigor, mejora, ética y aprendizaje” de Miguel Ángel Santos Guerra, que se incluye en la compilación preparada por Jiménez (1999). Este autor elabora la noción de metaevaluación comparándola sistemáticamente con el concepto de evaluación. En esa comparación enfatiza en las distinciones epistemológicas. Otro aporte importante de Santos Guerra es la organización de las preguntas relevantes de la metaevaluación en un modelo compuesto por cinco grandes momentos de la evaluación, o contextos, como los llama él, que incluye un inventario sistemático de prácticamente todos los elementos que pueden resultar críticos para explicar las evaluaciones. Este modelo muestra coherencia y convincente riqueza lógica, por lo que se prevé que pueda ser de valor instrumental.

2. EL CONCEPTO DE META EVALUACIÓN

Dado que diversas acepciones del concepto podrían conducir a aplicaciones y a resultados divergentes, es necesario explicar distintos conceptos y definiciones de metaevaluación, lo que supone, primero, distinguir la evaluación de la metaevaluación. La evaluación se ocupa de los resultados del proyecto. En cambio, a la metaevaluación le interesan los resultados solo en cuanto síntoma de la evaluación. Esta es una diferencia tanto de complejidad como de profundidad. Por ejemplo, la evaluación se nutre de información y criterios referidos a diversas actividades humanas. Su rol, aparte la construcción y la selección de modelos, se inicia con la recolección de la información, constituida por datos y registros de hechos concretos. Esta función de investigación básica no corresponde a la metaevaluación; la metaevaluación no duplica el recorrido de la evaluación.

Comúnmente se utilizan dos acepciones del concepto metaevaluación.

- * La primera, que coincide con la definición atribuida a Scriven, hace referencia a la aplicabilidad práctica del concepto. Bajo esta perspectiva la metaevaluación es una fase, usualmente terminal, del trabajo o proyecto de evaluación: la evaluación de la evaluación. Se define como el conjunto de actividades que consisten en elaborar listas de comprobación y en ponerlas en práctica en un caso específico para, con base en ellas, construir un juicio sobre la evaluación como resultado. Estas listas incluyen, a veces, criterios y escalas de valores para medir variables cuya inclusión responde a esos criterios.
- * La segunda acepción es más comprensiva y general. En este caso, por metaevaluar se entiende el dar sentido y explicar el significado del conjunto de actividades humanas que se reconocen como evaluación. Más allá de una clarificación terminológica, el propósito de la metaevaluación es la explicación de cada evaluación como un proceso social complejo. Se refiere al abordaje del objeto –la evaluación– lidiando directamente con la complejidad no solo en cuanto red de acciones sociales sino también en sus referentes y explicaciones de carácter axiológico, ideológico y epistemológico, fundamentalmente.

Ambas acepciones son útiles y posiblemente necesarias. Formalmente la segunda es inclusiva y contiene, como una alternativa temporal y de grado o alcance a la primera. En su acepción más general, metaevaluar es identificar la naturaleza de la evaluación misma, de manera que pueda hacerse accesible al entendimiento, tanto especializado como a la práctica cotidiana. Consecuentemente, para comprender mejor el contenido de la metaevaluación se requiere un conocimiento previo de la teoría y la práctica de la evaluación. La metaevaluación no es, sin embargo, una teoría alternativa de la evaluación. Su función no es explicar “la evaluación” sino eventos concretos, casos de evaluaciones, teorías o modelos claramente identificados.

La metaevaluación trasciende las tareas de modelización y recolección de información, que son propias de las fases primeras de la evaluación, para analizar relaciones en el proceso que revelan que esos datos y hechos son, en sí mismos, construcciones humanas y sociales, objetos de explicación. En esto es sugerente el parentesco intelectual de la metaevaluación con la historia; como dice Barraclough, “al historiador compete contemplar los acontecimientos desde cierta distancia, dominar un panorama más amplio que los contemporáneos, corregir sus perspectivas” y atraer su atención sobre ciertos síntomas cuyo efecto en el largo plazo podría escapárseles (1976:41).

En la visión inclusiva, la metaevaluación consiste en emitir un juicio (analizar, interpretar y explicar lógicamente) sobre los elementos que se enumeran a continuación:

- * El proceso de una evaluación, incluyendo todas las actividades desde el diseño hasta la presentación.
- * Los resultados o productos de la evaluación: el documento o informe de la evaluación tanto como el contenido de dicho documento y su presentación y discusión pública.
- * Los evaluadores o sujetos que realizan la evaluación. (Es decir su conducta en cuanto voceros de su propio trabajo). “La metaevaluación sobre nosotros mismos”, dice Shadish, quienes debemos mostrar un nivel mínimo aceptable de conocimiento (teórico) como evaluadores. (1998:7)
- * Los modelos y categorías que son utilizados como referencia para ejecutar la evaluación.
- * La metodología y la epistemología que nutren los modelos de evaluación.
- * La concepción del mundo y los paradigmas científicos predominantes; es decir la ideología y la filosofía en que se fundamenta el enfoque.

Los tres primeros se refieren a la práctica y los tres últimos, de manera general, al método de la evaluación. Sin embargo, esta es una clasificación convencional. Podrían incluirse otros elementos o momentos significativos de la evaluación como objeto de la metaevaluación, o podría construirse una clasificación distinta utilizando otras dimensiones. Lo que debe tenerse presente es que, al adoptar este enfoque, la metaevaluación involucra el análisis de la totalidad de los objetos que se identifican como determinantes. Esto incluye los aspectos formales de la presentación, el estilo, el uso del lenguaje y los lenguajes especializados y la codificación; las actitudes y la conducta del evaluador, de sus clientes y de los evaluandos; los determinantes de la conducta; la metodología, los métodos, las técnicas y los instrumentos; los valores en juego, los valores en juicio, la conducta profesional y, en general, la ética.

Metaevaluación, desde esta perspectiva, abarca desde la estética hasta la lógica. Evidentemente, esto sugiere la posibilidad de estar pidiendo a la metaevaluación mucho más allá de lo posible dentro de las capacidades limitadas de control con que se cuenta sobre el conocimiento. Ya desde este punto debe anticiparse que la principal limitación proviene de los medios mismos: casi toda metaevaluación tiene que hacerse a la luz, exclusivamente, de los manuales o de los informes oficiales del proyecto; y es poco frecuente que en dichos documentos se encuentre, explícitamente, información sobre varios de los aspectos enumerados arriba.

Un punto de vista coincidente con la posición holista, es defendido por Stufflebeam y Shinkfield (1993). Para ellos, la metaevaluación tiene que ver con la evaluación de las evaluaciones en el sentido más global, pues implica “enjuiciar el valor y el mérito de todo lo que representa y hace la profesión” (1993:52), desde la preparación hasta la aplicación de los resultados, pasando por la investigación y su control. Aunque, la construcción de una lista exhaustiva de todos los elementos que aparecen como factores determinantes de la evaluación –i.e. objetos de la metaevaluación– parece ser una tarea casi imposible cuando no, por lo menos en algunos aspectos, vacía o poco pertinente. Por ejemplo, un elemento muy relevante en un proyecto puede no serlo en otro. Por otro lado, no todos los determinantes tienen el mismo peso según el momento de la evaluación en que se identifiquen y se estudien.

El enfoque restringido de la metaevaluación se centra en los dos primeros momentos: el proceso de la evaluación y los resultados de la evaluación. Usarlo como estrategia exclusiva para la comprensión de evaluaciones conlleva riesgos importantes, porque tiende a limitar su ámbito a un ejercicio técnico de control de las evaluaciones y los evaluadores. Tiene, sin embargo, algunas ventajas importantes. Se propicia la construcción de instrumentos estructurados y bastante precisos para el levantamiento de datos y la elaboración de la información. Claves dentro de estos son las listas de comprobación (*checklists*) de criterios y de variables objeto de la (meta)evaluación. Otra ventaja es que la sencillez y el potencial desarrollo de destrezas en el manejo de los instrumentos, admiten su adopción y uso como una técnica para la auto-evaluación.

En este trabajo, en cambio, se utiliza una herramienta más elaborada, pero al mismo tiempo más dúctil, concebida con el propósito de utilizarla para explicar, especialmente los otros momentos. Se busca contribuir a la formación de una inclinación epistemológica –la hermenéutica como disciplina y como actitud ante los objetos del conocimiento– que tiene como características principales las siguientes:

- * Se trata de un enfoque y de técnicas que, a través del texto del manual o del informe de evaluación, permitan penetrar en la ideología, la concepción del mundo y la epistemología que se expresan como la metodología (los modelos y sus categorías) que ha orientado el proceso evaluativo. Este instrumento puede facilitar descripciones de los medios

materiales que componen los textos y puede propiciar la percepción de algunos elementos previos, como el diseño y algunas estrategias del evaluador.

- * Sin embargo, la conducta del evaluador será usualmente inaccesible y la valoración ética de ella solo será posible en aquello que el informe proporcione datos explícitos.
- * El reconocimiento de que no basta con el dominio de teorías y técnicas de la evaluación para acometer metaevaluaciones exitosamente. Se exige que el trabajo de metaevaluar se nutra de ese conocimiento, pero que reconozca también, por la vía del inventario, la existencia de una gran cantidad de categorías que pueden ser críticas y que no van a encontrarse nunca, por más aplicado que se muestre, bajo el dominio de quien realiza la metaevaluación. Esto resalta la preeminencia que tiene en metaevaluación el razonamiento sobre el contenido: el “conocimiento como diseño” (Perkins, 1985:45-46).
- * En relación con el enfoque en general, se trata “de avivar la reflexión para generar comprensión rica y relevante sobre los programas evaluados” (Santos Guerra, 1999:267)
- * Metaevaluar es “un proceso social de aprendizaje” quizás no tan complejo ni tan rico como la propia evaluación, pero no menos importante. Por ello... se necesita algo más que un conjunto bien estructurado o una lista de criterios, se necesita que el metaevaluador, al menos, plantee interrogaciones, sugerencias y perspectivas que alimenten la comprensión misma de los evaluadores y de la audiencia. (Angulo, citado por Santos Guerra, *Ibid*).

En resumen, puede decirse que la metaevaluación consiste en la comprensión e interpretación de la evaluación, que busca la comprensión rica: ética y política de la evaluación, aunque utiliza los resultados de la evaluación solo como síntoma. La metaevaluación reconoce que el conocimiento de los determinantes de la evaluación es limitado, pero considera la posibilidad de incorporar al análisis la totalidad de ellos (los valores en juego; las actitudes y la conducta del evaluador y de los afectados; la metodología, la lógica y la estructura; la estética: los aspectos formales de la presentación y el estilo, y los lenguajes y la codificación).

Finalmente, hacer metaevaluación implica y presupone retroalimentación y aprendizaje. La metaevaluación es más económica que la evaluación: se resuelve mediante pasos sucesivos o explicaciones parciales suficientes, que se obtienen con el método que se propone en la sección que sigue.

3. EL MÉTODO DE LA HERMENÉUTICA

Como se ha indicado arriba, a esa aspiración epistemológica se opone una limitación de carácter concreto, que radica en los medios: el que la mayoría de las metaevaluaciones tienen que centrarse en los informes escritos del proyecto y en otros documentos oficiales que se preparan en el proceso. Por lo tanto, el tipo de investigación que se impone debe ser tal que tenga relación con los métodos y las técnicas de análisis del discurso, interpretación del texto, o alguna propuesta de naturaleza similar. Al estudiar la expansión de las corrientes actuales de los métodos cualitativos, se confirma que una propuesta metodológica integral se halla presente en la hermenéutica.

Originalmente, en teología, la hermenéutica se refería a la interpretación de la verdad espiritual de La Biblia. De allí, el término se fue transformando hasta quedar incorporado a la filosofía social, campo en que se conoce como la disciplina concerniente a la investigación y la interpretación del discurso, las instituciones y el comportamiento humanos como esencialmente intencionales (Gadamer, 1996; Habermas, 1994; Mueller-Volmer, 1994).

En este trabajo, se entiende por hermenéutica, en forma general, la disciplina que se ocupa del análisis, la interpretación y la comprensión de documentos en su contexto (González Dobles, 1986). Esta es una visión ambiciosa: trata de abarcar el texto en la extensión de su

contexto, en relación con conjuntos más amplios de conocimientos, en la coherencia total, en la congruencia y la pertinencia de los resultados. No es solo interpretación en un sentido plano (fotográfico), sino multidimensional: pretende ser el arte de la comprensión del significado, la explicación del sentido derivado, de todo otro significado, de la evaluación, o propiamente, del informe. Una hermenéutica como instrumento para la metaevaluación es, en resumen, una disciplina de la explicación sistemática e integral del documento y, al mismo tiempo, un conjunto de técnicas y herramientas para el análisis y la interpretación de textos. Desde la perspectiva adoptada, se aplica ventajosamente a la interpretación del enfoque y a la explicación del informe final en cuanto forma principal de presentación de resultados de investigaciones sociales y evaluaciones de programas y proyectos sociales.

Las funciones hermenéuticas

Se distinguen cuatro funciones hermenéuticas: el análisis estructural, la interpretación, el comentario y la crítica. Estas funciones se presentan con diversa intensidad en cada uno de los campos o modalidades de la hermenéutica, lo que se hará evidente al explicar estas últimas.

El análisis estructural puede abarcar gran cantidad de aspectos: incluye análisis gramatical y semántico; describe el contenido; enumera las secciones y establece su orden de importancia. Igualmente lo hace respecto de las referencias, las fuentes de autoridad; describe y valora el uso de ilustraciones, tablas y ejemplos. Incluye también los aspectos formales, como las características editoriales y tipográficas.

La interpretación consiste en ir más allá de los datos, profundizando en su sentido, descubriendo nuevos sentidos, el sentido implícito, el sentido oculto, el segundo sentido. Se fundamenta en el análisis. Esta es una función central en la propuesta metodológica.

El comentario y la crítica se refieren al establecimiento de relaciones del manual o informe bajo estudio con otros referentes del contexto, por ejemplo, el uso eventual de los resultados, su impacto sobre los intereses de terceros y, en general, los sistemas de valores. En la función crítica se trata de enjuiciar, estableciendo jerarquías (funciones de valor y, eventualmente, funciones de preferencia) con las cuales se compara el objeto bajo estudio. Como resultado se le adjudica al objeto evaluado una posición en la escala de valores.

Modalidades de la hermenéutica

Se distinguen tres modalidades o campos de la hermenéutica: interna, externa y profunda. Se llama hermenéutica interna o textual al procedimiento de interpretación y comprensión del informe a partir de los datos mismos. La hermenéutica externa consiste en la explicación en relación con el contexto más amplio de la obra, y con la historia y las circunstancias del autor conforme se incorporan al texto o informe objeto del análisis. Las categorías principales son la dimensión ontológica y –asociadas a ella– la epistemológica y la metodológica. Estas son influidas por anillos más amplios del contexto, como las condiciones sociales y políticas y por determinantes de naturaleza ética, política e ideológica. La hermenéutica profunda consiste en un método y un conjunto de técnicas para iniciar el abordaje de los textos, que se basa en la interpretación temprana y laxa que surge de la exposición cándida del metaevaluador a las disonancias del informe. Del descubrimiento y el contraste de estructuras desajustadas o irritantes, el hermeneuta origina un patrón de solución (explicación), que formaliza recurriendo a las herramientas de la hermenéutica interna y externa.

La hermenéutica interna

En la hermenéutica interna se encuentran distintos campos analíticos. El primero se refiere al origen y la calidad de los datos. Luego se encuentran las formas alternativas de organización de los datos y la calidad que resulta de los procesos de razonamiento y de la forma en que el razonamiento se constituye en forma verbalizada. Otro campo, la hermenéutica estructural, lidia con la relevancia, la coherencia y la pertinencia de los datos y de las formas o

presentaciones organizadas de ellos. Finalmente, como parte de la coherencia sistémica, se revisa la autocorrección de la información y el inicio de nuevos procesos heurísticos, originados en la propia dinámica interna (retroalimentación interna).

El origen y la calidad de los datos, se refiere a la calidad y pertinencia de las fuentes de los datos, y la confiabilidad de los instrumentos utilizados para la captura. En cuanto a la calidad intrínseca de los datos, son centrales las técnicas de clasificación y agregación, las funciones de distribución y otras herramientas propias de la estadística descriptiva. Estas condiciones también se relacionan con los instrumentos utilizados para la captura de los datos.

Todo esto implica problemas de confiabilidad y validez, entre otros, en cuanto a la competencia y la ética del investigador, la exactitud de la información, y en los campos de la autenticidad y la sinceridad del investigador y de sus fuentes.

A la hermenéutica “focal” o exégesis corresponde la explicación o interpretación del texto en el sentido estricto. Se apoya en un número muy importante de disciplinas que confluyen y contribuyen activamente a enriquecerla: la lógica, la lingüística, la filología, la semiótica, la semántica, la retórica, la dialéctica y otras. El análisis crítico propio de la exégesis se fundamenta en la construcción lógica del lenguaje.

La hermenéutica focal se centra en el análisis del significado de las expresiones, estudia las fuentes de problema en cuanto al razonamiento y su influencia en la organización de los datos: cuando el analista o evaluador “piensa de manera incorrecta”, las deficiencias en la fundamentación y en la construcción lógica, errores en el razonamiento que se refieren a la argumentación y sus bases, y, finalmente, errores lingüísticos o por imprecisión en la comunicación, transmisión y transcripción.

La hermenéutica estructural es el campo que se ocupa de la relevancia, la coherencia y la pertinencia de los datos y de las formas o presentaciones organizadas de ellos. Corresponde a la interpretación global del texto. En ella se profundiza en el estilo literario además de estudiar los temas de rigor y calidad probatoria. El criterio de coherencia se aplica a la relación entre los elementos, conceptos e hipótesis, para determinar como se estructuran y se enlazan unos con otros. El principio discriminante consiste en no encontrar contradicción entre ellos. En cuanto al criterio de relevancia, la preocupación principal es el equilibrio entre las distintas partes del texto entre sí y en relación con el texto entero; es decir: cuál es la importancia de las partes en relación con la totalidad. Sobre la pertinencia, el foco principal es la calidad probatoria de la investigación: se hizo responsablemente, se recolectaron y se comprobaron todos los datos.

La hermenéutica externa

La hermenéutica externa se refiere a la interpretación de la obra en su contexto en el sentido más amplio: los elementos determinantes del sistema son: el autor, el texto, el referente (el objeto de la obra y sus medios) y el intérprete. Los elementos no se analizan por separado, sino que se estudian también las relaciones entre ellos: el autor que interactúa con su obra y que adopta diversos papeles en ella; el autor y el intérprete o lector, que se modifican uno al otro. Se produce, en realidad, una compleja trama de relaciones a partir de estos elementos y son, todas ellas, de interés para la comprensión del texto.

Gallardo (1994:76) sostiene que “la lectura activa de documentos” considera “las condiciones de producción social e interna del documento... sus perspectivas o premisas no explicitadas, sus procedimientos de organización, sus fines comunicativos o resonancia social, etc.”, y se orienta a establecer “un diálogo efectivo... una real asunción del discurso del otro.”

El modelo se completa al considerar “las circunstancias”, la historicidad. No se trata solo del ambiente social y cultural inmediato en que la obra es producida. Es una nueva red de determinantes que incluye cuatro aspectos para el caso de los informes y los manuales de evaluación. Dos de ellos son pivotaes: la dimensión ontológica (incluidas las derivaciones

epistemológicas y metodológicas) y la dimensión ética. Se ha comprobado que en ellos se encuentran la explicación principal de los resultados de la evaluación. Las otras dos, el contexto de tarea de la evaluación –el campo propio del proyecto bajo estudio– y el contexto organizacional –estructura y cultura de la organización anfitriona del proyecto–, proveen el telón de fondo para las dos anteriores. El circuito de relaciones a que conduce esta presentación del contexto es compleja y exige destreza y dedicación para la exitosa tarea de la interpretación.

De la intrincada red de determinantes del informe de evaluación, destaca la importancia de la dimensión epistemológica y la dimensión ética. Podrían proponerse esquemas alternativos de clasificación de los numerosos condicionantes; pero esta representación simplificada del contexto o, expresado de otro modo, la hermenéutica externa enfocada en estos determinantes, reconoce que el problema principal de la evaluación es la credibilidad. Específicamente, si la finalidad de la evaluación es la de contribuir al proceso de toma de decisiones, el cometido principal del evaluador debe ser garantizar la credibilidad de sus resultados; lo que obedece a las mismas condiciones contextuales señaladas. Es decir, que la evaluación es creíble y encuentra eco en la organización en el tanto en que sus procedimientos para la obtención del conocimiento, tanto como los hallazgos resultantes, puedan reconocerse como legítimos, verosímiles y honestamente buscados, al mismo tiempo que consecuentes y respetuosos, aunque no subordinados, de la cultura del proyecto y de la organización anfitriona.

La hermenéutica profunda

Aunque ahora el método de la Hermenéutica Profunda se identifica como una teoría psicoanalítica de la investigación social, Lorenzer la concibió originalmente “como un método para la interpretación de textos literarios” (Sanabria, 1997a:9). Es precisamente por esa estrecha afinidad con el objeto en el origen que sugiere su aplicación heurística al estudio de manuales e informes. Con este método no se pretende interpretar el texto y al lector por separado, sino a la relación que se establece entre uno y otro. Se trata de determinar cómo es que se construye la comunicación. “La pregunta clave... es cómo investigar el tipo de interacción que se establece entre texto y lector..” (Ibid).

Los conceptos centrales de la teoría de Lorenzer son la comprensión escénica, la irritación, la resonancia subjetiva y la atención libremente flotante del analista. La atención libremente flotante es una especie de estado de apertura del analista a la percepción de disonancias, las que lo impactan produciendo irritaciones. El analista “incorpora su propia subjetividad al proceso investigativo”, se deja llevar por el texto, descubriendo en él especie de zonas o estructuras (de significado o simbólicas) que percibe –inconscientemente– desajustadas o provocadoras.

Al dejarse llevar por la trama, el analista va enfrentando “resonancia subjetiva” que le permite percibir el sentido oculto detrás del “velo lingüístico” e ir descifrando “su contenido latente”. A partir de la resonancia subjetiva, el analista enfrenta el texto (informe) y lo lee de conformidad con su identidad cultural, la que resulta de “la historia de su socialización”, que ahora se manifiesta mediante determinados contenidos que “fueron convertidos y se mantienen inconscientes” (Sanabria, 1996, 1997a). Freire (1998:49) reitera: “Estudiar seriamente un texto es estudiar el estudio de quien estudiando lo escribió... Es percibir el condicionamiento histórico-sociológico del conocimiento.”

4. PROCEDIMIENTO PARA LA META-EVALUACIÓN

En las secciones anteriores se ha comentado de forma global el conocimiento acumulado en la disciplina de la evaluación y en otras disciplinas afines, como la investigación social y la interpretación de textos, con el propósito de comprender y sistematizar el conocimiento sobre

la metaevaluación en general. Se ha procurado entender cómo se configura en la actualidad un escenario metodológico que permita discriminar enfoques y técnicas pertinentes y efectivas para la metaevaluación. Concretamente, se ha tratado de identificar un modelo que pueda integrar los enfoques y dotar de sentido a los determinantes de la evaluación y del informe de la evaluación. Poco a poco se ha venido realizando el propósito de contar con una forma satisfactoria y relativamente estable del modelo en el corto plazo, y las bases principales, como se confirma a continuación se están ya establecidas. Aunque, bajo la perspectiva hermenéutica, es propio que el modelo y el procedimiento no lleguen nunca a estar acabados.

La epistemología (el método, el enfoque y otros aspectos epistemológicos) y la ética de la evaluación (incluyendo la ética y la conducta del evaluador) son los fundamentos del rigor y, como consecuencia, de la credibilidad. En la base de la propuesta metodológica –que se dibuja como un banco de tres patas– estos dos determinantes tienen una potencia explicativa indispensable y casi suficiente para acabar la metaevaluación. La tercera pata del banco cumple una función de equilibrio y balance; se trata en este caso, de la estética del informe, campo en que se valora la importancia del texto como medio para la interpretación, y en que se profundiza en la relación entre lógica y lenguaje. Esas categorías de la hermenéutica externa encuentran un lugar de privilegio en la secuencia que se sigue en la metaevaluación; mientras tanto, el anillo más externo de este contexto cercano, compuesto por las categorías que explican el medio organizacional del objeto evaluado y el contexto de tarea de las evaluaciones objeto, apenas se muestra como un telón de fondo. Se reconoce y se valora la existencia de este ambiente específico, pero se encuentra que no existe ninguna relación crítica con los resultados. Salvo, por supuesto, que el evaluador evidencie desconocer su contexto de tarea y los modelos y criterios dominantes en su disciplina concreta. La diferencia consiste en que el evaluador de programas “debe saber” sobre programas en su campo; el metaevaluador, entretanto, “debe saber” de evaluación (i.e. ética y epistemología). Hasta aquí, lo más relevante es que el procedimiento aparece como una síntesis de todas las propuestas. Pero no es una síntesis en el sentido totalizante y exhaustivo, sino más bien una en la que la importancia radica en las redes, en las conexiones. Es una reconstrucción libre y laxa; es más un esquema, un esbozo o un bosquejo, que un compendio o un prontuario. Es, en este sentido, el campo propio de la hermenéutica profunda. Pero demanda también una aproximación que ofrezca ventajas como esqueleto, guión o armazón, o sea, el papel que corresponde a la hermenéutica interna como modelo general de organización del pensamiento. Las aportes que se comentan a continuación presentan, como se verá, este tipo de características.

El artículo de Santos Guerra (1999) que se ha mencionado con anterioridad, plantea en realidad una revisión del estado actual del conocimiento en el campo. Existe en ese trabajo una diferencia cualitativa importante que lo aleja de todos los otros aportes discutidos. Al compararlo, por ejemplo, con la obra de Shadish, Cook y Leviton (1991), contribuye a establecer con claridad la distancia entre el enfoque de la metaevaluación y el de la teoría de la evaluación. Aunque la temática que se aborda es la misma, la estructura de la presentación es diferente y los aspectos que se distinguen como relevantes sugieren matices nuevos y distintos. Pero lo más importante es la caracterización del metaevaluador como inmerso en un ambiente abierto de aprendizaje, formulando preguntas, aparentemente abiertas y poco estructuradas, aunque siguiendo en realidad una rica intuición, especie de corazonada informada. Otro trabajo importante, la auditoría de una evaluación naturalística de Schwandt y Halpern (1988), se encuentra distante precisamente en este punto. Estos autores, a pesar de pretender cierta afinidad con el paradigma naturalista, no pueden, por condiciones que se originan en su contexto cultural y temporal, eludir el uso de una serie de

algoritmos, y tienden a recaer en las preguntas típicas de la verificación fundamentada en técnicas “duras”. En cambio, Santos Guerra, a pesar de que sigue una secuencia temporal que da orden a la evaluación como un procedimiento (los “momentos” o “contextos”), no se sujeta a un patrón rígido y excluyente. El instrumento de la metaevaluación que propone es fundamentalmente interpretativo, flexible, adaptativo, con una clara afinidad con el método de la hermenéutica presentado arriba.

Santos Guerra enumera seis momentos o “contextos básicos de exploración” como los llama él (constitución, justificación, presentación, negociación, valoración y difusión). En cada uno de ellos la problemática de la evaluación es distinta y el matiz de la metaevaluación necesariamente cambia. Para cada uno de esos momentos el autor ha elaborado una lista de comprobación o guía de preguntas para el metaevaluador; el conjunto aporta una visión global y comprensiva del itinerario que puede seguir el metaevaluador al revisar una evaluación. La propuesta de Santos Guerra ha probado ser muy rica para la explicación de informes, y especialmente útil para la metaevaluación formativa.

Como se ha comentado con anterioridad, el libro Evaluación, Ética y Poder, de Ernest R. House (1980), es en definitiva, una obra sobre metaevaluación, aunque se haya identificado preferentemente por su aporte a la teoría general de la evaluación. Algunos de los aspectos más relevantes de ella tienen que ver con la clasificación de enfoques. Sin embargo, al momento de precisar un procedimiento para la metaevaluación, su aporte a ésta se evidencia con mayor claridad. La temática es coincidente con el acercamiento general adoptado en este artículo y, para verificarlo, basta con repasar el inventario de las categorías que son centrales en su explicación:

- * Veracidad, belleza y justicia, como criterios fundamentales de la evaluación.
- * Los problemas de la credibilidad y de la persuasión como característicos de la calidad de la evaluación. Importancia de la trama y la forma, o sea la estética, en la base de la coherencia y, en suma de la credibilidad.
- * El problema de la equidad. El impacto social de la evaluación. Los intereses y la distribución. El interés público en la evaluación.
- * Poder y decisión. Autoridad, poder y fundamento moral de la evaluación.
- * Objetividad y metaevaluación. Relación entre objetividad, equidad y justicia.

El estilo y las técnicas adoptadas por House para la identificación de las categorías determinantes y las tácticas metaevaluativas coinciden en gran medida con el enfoque que se discute en este artículo. A manera ilustrativa pueden enumerarse algunas de las categorías aplicables a la explicación del razonamiento evaluativo que House formula y utiliza. Por ejemplo, busca en el texto relaciones de “contradicción e incompatibilidad”, de “identidad”, de “reciprocidad”, de “transitividad”. Todas esas se relacionan directamente con el ejercicio sistemático de la hermenéutica focal. Otras, como “la división de la totalidad en partes”, la “agrupación de elementos”, la “comparación”, la proximidad y la “causalidad”, muestran gran similitud con las técnicas cualitativas para el manejo de los datos (Miles y Huberman, 1984). Muy útiles y de especial interés para entender y practicar la evaluación de la evaluación (como hace House con otros), son las que él llama del tercer tipo, las que “establecen la estructura de la realidad”, como la “ilustración”, la “analogía” y la “metáfora”.

Sencillez de la hermenéutica

Los instrumentos que se propone usar en la hermenéutica son relativamente sencillos. Una primera idea consiste en utilizar de forma selectiva el conjunto de listas de comprobación que derivan de los modelos parciales y de las categorías principales que se han comentado. Los procedimientos son una ayuda fundamental para ordenar el pensamiento; aunque la metaevaluación no recurre simultáneamente a todos los elementos que podrían incorporarse

en ellos. Corresponde a la experiencia de trabajo individual del metaevaluador el saber que están allí y que se puede acudir a ellos. El metaevaluador que se acerca a su objeto con la voluntad de realizar una lectura crítica pero libre, como la que sugiere la hermenéutica profunda de Lorenzer, o reproducir el valor de la interpretación como lo proponen Gadamer o Stufflebeam, puede elaborar su propia lista, reduciéndola, con base en el conocimiento del conjunto de las categorías enumeradas, a los contenidos cuyo significado haga relevante el mismo texto del informe. En un segundo nivel, partiendo de esas listas así como de la experiencia, el metaevaluador puede construir un modelo alternativo para la comprobación. En segundo lugar, dentro de una metodología naturalista y dinámica como la que se ha seleccionado, el modelo es recurrentemente objeto de ajustes. Esta es además una condición operativa: para que el modelo sea funcional, el uso de las categorías debe jerarquizarse. No debe pretenderse toda la explicación, sino la explicación crítica y relevante. El sentido de orientación consiste en buscar la credibilidad, para lo que basta con condiciones de control que garanticen suficiencia y adecuación, honestidad y verosimilitud, y, por supuesto, economía y oportunidad.

Por otro lado, la retroalimentación es un requisito funcional de la metaevaluación. La metaevaluación basada en la hermenéutica consiste en repetir sistemática y cíclicamente, a lo largo de todo el proceso, el ejercicio representado por las cuatro funciones: análisis estructural, interpretación, comentario y crítica. Cabe imaginar una especie de matriz en la que estos cuatro elementos se mueven en una espiral “visitando” los “dominios” de las diversas modalidades de la hermenéutica y de las categorías determinantes principales. Finalmente, este proceso cíclico de la retroalimentación es también propio de la metaevaluación como fase inescapable de toda evaluación. Por eso, cabe una reflexión sobre el papel integrador y global que corresponde a la metaevaluación en la disciplina (Stufflebeam y Shinkfield, 1993). Desde un punto de vista lógico, la metaevaluación es el cierre de la evaluación como actividad finalista. La evaluación sin metaevaluación es parcial, deficitaria e inconclusa. Este es un efecto del imperativo profesional sugerido por Scriven (1994). La metaevaluación es necesaria tanto lógica y procedimentalmente, como socialmente.

5. LA EVALUACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO COSTARRICENSE

La experiencia del Sistema Nacional de Evaluación (SINE) no ha sido la primera de su tipo en las organizaciones del Sector Público costarricense. Por ejemplo, algunas de las universidades han acometido formalmente los retos y las actividades de la evaluación, en parte como fase esencial y consecuente de los procedimientos académicos y docentes. Otros casos, orientados especialmente a ejercer control sobre aspectos relacionados con el uso de recursos o con el rendimiento de los funcionarios, se encuentran en la Autoridad Presupuestaria y en la Dirección General del Servicio Civil, respectivamente.

La novedad de la propuesta del SINE radica en que fue la primera que se organizó formalmente bajo el liderazgo de las autoridades superiores del Gobierno con la pretensión de alcanzar cobertura universal en el sector. En la presente sección se exponen, con base en los documentos oficiales del Ministerio de Planificación, una descripción de los eventos que reconocen como antecedentes, una enumeración de las disposiciones legales que dan forma al proyecto, una relación de los logros de la primera década y un resumen de la metodología adoptada para la evaluación de resultados.

Creación del Sistema Nacional de Evaluación dentro del Ministerio de Planificación

En mayo de 1974 se promulgó la Ley de Planificación Nacional (5525), que es la que actualmente rige, y a partir de setiembre de 1982, la Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN) se transformó en Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

(MIDEPLAN). Sus antecedentes se remontan a enero de 1963, con la creación de OFIPLAN, mediante Ley 3087, como una dependencia subordinada a la Presidencia de la República y encabezada por un Director de Planificación con rango de Ministro. Sus principales objetivos eran preparar e impulsar programas económicos generales y procurar mayor eficiencia en los servicios prestados por la Administración Pública.

La Ley 5525, artículo 2, inciso e, establece para MIDEPLAN, la función de "evaluar de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y políticas, lo mismo que los programas respectivos". El Artículo 9 establece que es de su competencia "velar porque los programas de inversión pública incluidos en las instituciones descentralizadas y demás organismos de derecho público sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo", y el Artículo 11 obliga a MIDEPLAN a "formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica, teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo".

Su Reglamento General prescribe que a este Ministerio le corresponde "la formulación, coordinación, seguimiento y evaluación de las estrategias y prioridades del Gobierno, así como su traducción en los planes, programas, políticas y acciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo." (Artículo 3, Decreto N° 23323-PLAN de 1994), y le responsabiliza por "coordinar, evaluar y dar seguimiento a esas acciones, programas y políticas, manteniendo una perspectiva global que le permita a la Presidencia garantizar la coherencia entre las acciones y metas del Gobierno", y por "velar por la aplicación de las prioridades de Gobierno y su evaluación práctica en la asignación de los recursos del presupuesto, de preinversión, de inversión pública, y de cooperación externa, de manera que se maximice el potencial del desarrollo nacional" (Artículo 4, incisos c y d).

Mediante Decreto 23720-PLAN de octubre de 1994 se dispuso la creación del Sistema Nacional de Evaluación Administrativa, el que se concibe "vinculante para los ministerios, instituciones autónomas y semiautónomas..." (Artículo 1). El principal objetivo del Sistema es "fortalecer la capacidad de manejo gerencial del sector público" (Artículo 2) y "la evaluación y seguimiento de las acciones de Gobierno" con el fin de "pedir cuentas... en el cumplimiento de las metas y prioridades establecidas" (Artículo 11)

En mayo de 1995 se sustituyó el Decreto 23720 por el Decreto 24175, que establece el objetivo de "promover el desarrollo sostenible del país, mediante el fortalecimiento de la capacidad gerencial del sector público mediante (sic):

- a.- La generación de información adecuada que permita orientar los recursos a la prestación oportuna y eficiente del servicio público, de manera que garanticen un desarrollo sostenible en lo económico, lo social y lo ambiental, en el corto, mediano y largo plazo;
- b.- La medición y promoción de la calidad y oportunidad de los resultados de la gestión de la Administración Pública;
- c.- El análisis de la eficiencia y eficacia de la Administración en la formulación y ejecución de planes, políticas, programas y proyectos, con el propósito de incrementar la probabilidad de éxito en los resultados."

También se estableció la responsabilidad y la competencia técnica del SINE, al atribuirle la tarea de elaborar y difundir "las metodologías marco para la evaluación de planes, políticas, programas y proyectos a utilizar por las entidades públicas como base para su evaluación" (Artículo 6). Posteriormente, se han realizado otras modificaciones a la normativa mediante decretos que tienden a buscar la adecuación interna de la organización.

Otros órganos del Estado, algunos con significativa independencia y autonomía, que tienen competencias y facultades relacionadas con el control y la evaluación de los resultados y el funcionamiento institucional son la Contraloría General de la República, la Autoridad

Presupuestaria, el Ministerio de Hacienda, y, más recientemente, los Tribunales de Justicia (especialmente por medio de la Sala Constitucional) y la Defensoría de los Habitantes. A pesar de que son notables las diferencias entre las responsabilidades de cada una de las instituciones, no existe coordinación adecuada –ni formal, ni funcional– que impida duplicidades en los demandas que se les someten y en las acciones subsecuentes, de forma que pueda procurarse un esfuerzo nacional de evaluación integral.

La Contraloría General, que es el órgano encargado del control superior de la Hacienda Pública y que es el rector de fiscalización, cuenta por ley con independencia funcional y administrativa respecto de cualquier poder, ente u órgano público. Le corresponde garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos de las instituciones públicas bajo su jurisdicción, por lo que sus evaluaciones tienen un carácter externo, ex-post y centrado en aspectos de procedimiento.

Racionalidad y antecedentes del SINE

“¿Por qué evaluar la gestión institucional ?

Las instituciones públicas han perdido su capacidad de respuesta ante los actuales requerimientos de nuestra sociedad y no se cuenta con una verdadera cultura institucional para asumir adecuadamente responsabilidades y rendir cuentas en el manejo de los recursos públicos. En ese sentido, los distintos sectores de la sociedad costarricense demandan hoy una transformación integral de sus instituciones públicas orientada a superar estas limitaciones en su accionar” (MIDEPLAN, 2001)

La explicación actual de la existencia del SINE y de su importancia se ha basado en un discurso político que sostiene los siguientes argumentos:

1. Crítica del modelo de estado desarrollista, en especial del Estado empresario, que en Costa Rica se desarrolló con especial fortaleza en la década de los años 70. Se le atribuye a este modelo la culpa por la creciente estructura burocrática, el aumento del gasto público y del endeudamiento externo por parte del sector público. Se le critica su impotencia frente a la crisis de inicios de la década de los ochenta.
2. Se acusa la falta de visión estratégica en muchos de los programas públicos y en general en el gobierno. Sostiene que la mayoría de nuestras instituciones públicas carece de una cultura de programación y de evaluación por resultados. Lo que implica la ausencia de planeamiento estratégico, la formulación de presupuestos que se reproducen automáticamente sin reflejar las prioridades nacionales e institucionales, así como la inexistencia de metas para evaluar el desempeño de la gestión pública.
3. En el país no existen la cultura nacional e institucional ni los mecanismos orientados a determinar y asumir responsabilidades.
4. Aunque se observa un cambio reciente de actitud y paradigma. La modernización de la década de los años noventa propone objetivos claros de política y garantiza seguimiento a los planes y acciones de gobierno. La Administración Pública afronta el desarrollar mecanismos para establecer prioridades, asignar los recursos públicos acordes a esas prioridades, tomar decisiones, dar seguimiento sistemático a las acciones adoptadas, evaluar los resultados obtenidos y los procesos seguidos para alcanzarlos, principalmente, para exigir el rendimiento de cuentas por parte de cada jerarca y de cada funcionario.
5. Existen modelos y sistemas de evaluación de la gestión pública en otras organizaciones y países (Organización –Europea– para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE–, Suecia, Australia, Países Bajos, Canadá y Finlandia, entre otros), que son exitosos y que conviene emular.

A pesar de que el SINE ha venido a desempeñar un rol fundamental en el discurso de los dos gobiernos social cristianos recientes (1998-2006), se ha reconocido que el marco de política en que se inserta el proyecto corresponde a la estrategia de desarrollo implantada en el período 1994-1998, cuando el país era gobernado por un partido de tendencia social demócrata. En eso, como en otros aspectos del discurso ideológico, es evidente la convergencia entre los partidos políticos.

Las propuestas principales de política que, bajo este esquema, configuran la racionalidad del sistema de planificación son:

- * Buscar la eficiencia en la entrega de bienes y servicios públicos. Se trata de proveer servicios de calidad y amplia cobertura, procurando la satisfacción de los usuarios, al mismo tiempo que se controla el costo que se carga a la sociedad por la producción de esos bienes y servicios.
- * Disponer de un sistema de evaluación ágil y moderno, centrado en la responsabilidad y la rendición de cuentas, que permita medir los resultados y la calidad de la gestión pública.
- * Realizar reformas a las finanzas públicas, y mejorar la captación de ingresos mediante la modernización de la administración tributaria y la administración aduanera.
- * Llevar a cabo una reforma integral del sistema de administración de recursos humanos; disponer de una gestión innovadora de los recursos humanos, incluyendo un sistema moderno de incentivos.
- * Acometer la modernización institucional y rescatar el Plan Nacional de Desarrollo como herramienta de planificación nacional que contiene las acciones de política más importantes para ser ejecutadas.

El Sistema Nacional de Evaluación en su primera década

Durante este periodo el sistema de evaluación del gobierno central dio sus primeros pasos y se fue fortaleciendo. Al principio los esfuerzos se concentraron en investigar las alternativas organizacionales predominantes y más exitosas, así como en desarrollar la capacitación de los equipos que asumirían la conducción. En 1994 se consolidó el Área de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN, mediante Decreto N° 23323 y se fundó el SINE por Decreto ejecutivo No. 23720, del 25 de octubre de 1994.

La primera tarea realizada fue una investigación a nivel nacional para conocer experimentos anteriores de sistemas de evaluación, entre ellos, el Sistema Integrado de Planificación, Presupuesto y Contabilidad (SIPPCO) y el Seguimiento de las Acciones de Gobierno (SAG). También se acometió un proceso de capacitación y de conocimiento de otras experiencias, en Colombia y en Canadá, con el apoyo de la Oficina de Evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El conocimiento de la experiencia colombiana tuvo mucha influencia en el equipo de la Unidad de Acciones de Gobierno, que consideró que había muchas similitudes entre estos dos países y se tomó la decisión de adoptar su modelo como guía.

Para 1995 ya estaba definida la nueva metodología de evaluación, se elaboró el primer plan anual de trabajo, se conformó la red de enlaces institucionales y se revisaron los Planes Anuales Operativos, los Planes Anuales de Trabajo y los anteproyectos de presupuesto para comprobar su compatibilidad con el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Este año se realizó la primera evaluación de este último, con la intención de que sirviera como base para el informe del primero de mayo del Señor Presidente

Uno de los logros que estiman principales fue la concepción del rol de la autoevaluación institucional como parte central del Sistema, como responsabilidad de cada jerarca institucional, y subordinada al SINE solo en aspectos metodológicos y técnicos. Entretanto, el proceso de evaluación estratégica sigue siendo responsabilidad del SINE y se basa en el

monitoreo permanente de acciones que la Presidencia de la República defina como prioritarias.

En 1996, una vez elaborada y divulgada la metodología, se procedió a la implementación de un plan piloto con ocho instituciones del Sector Público. Estas instituciones, en conjunto con las acciones estratégicas por medir, fueron seleccionadas en concordancia con el PND por la Presidencia de la República. En cada una de ellas se llevó a cabo el procedimiento evaluativo que se describe más adelante. Un año después, el plan se había extendido a diez instituciones adicionales. Dentro de ellas se incluía también el Ministerio de Planificación. Este mismo año, se preparó y se publicó una guía para la “elaboración y evaluación de compromisos de resultados” y se actualizó el documento denominado “Sistema Nacional de Evaluación”.

En 1998 se produjo un cambio de gobierno que obligó a incorporar como parte del esquema el nuevo Plan Nacional de Desarrollo y que requirió la capacitación y la persuasión de nuevos grupos de funcionarios y de enlaces institucionales. Este proceso, incluidos los talleres de capacitación, llevó a que, al año siguiente se adoptara el primer plan estratégico quinquenal 1999-2004. El número de instituciones comprometidas mediante “compromisos de resultados” (CDR) firmados conjuntamente por los jefes y el Presidente de la República, pasó de 26 a 36 en este corto lapso y se incluyen en este grupo las instituciones más importantes del Estado costarricense.

6. METODOLOGÍA E INSTRUMENTOS UTILIZADOS

La idea predominante en el modelo es que las instituciones y los ministerios, representados por sus jefes, se comprometen directamente con el Presidente de la República y con el Plan Nacional de Desarrollo como expresión de los deseos y las aspiraciones de aquel. Por eso, el Sistema requiere una metodología que permita evaluar y dar seguimiento a las acciones del gobierno que son prioritarias para el Presidente de la República y, obtener información actualizada, oportuna y fidedigna sobre los resultados que sirva para apoyar sus procesos de toma de decisiones así como el interno a las instituciones públicas.

El PND se convierte en el principal instrumento de evaluación y planificación, que provee la visión del Estado hacia el desarrollo social, económico y ambiental del país, y permite a las instituciones estatales mantener un proceso continuo de retroalimentación, y en el que se analizan constantemente la orientación, la coherencia y los resultados.

Al iniciar el proceso evaluativo todas las instituciones deben elaborar los siguientes instrumentos:

- * Plan Estratégico Institucional: para el período de vigencia del Plan Nacional de Desarrollo. Se compone de diagnóstico, lineamientos de políticas y objetivos, así como los aspectos legales, organizacionales y de recursos.
- * Una matriz que relacione los siguientes elementos: objetivos, recursos, indicadores, metas, y agente responsable.
- * Plan Anual de Trabajo (PAT), con énfasis en la estructura de los recursos.
- * Un sistema interno de seguimiento y evaluación, encargado de realizar evaluaciones propias o autoevaluaciones, coordinado por la oficina institucional de planificación.
- * Análisis del PAT, que incluye: resultados, resultados versus metas, y acciones correctivas.

El modelo de evaluación, aparte la lógica y la racionalidad explicadas en función de las finalidades establecidas en el PND, se compone de dos instrumentos muy sencillos y fáciles de operar: 1. el Compromiso de Resultados (CDR). y 2. la Matriz de Desempeño Institucional (MDI).

El "Compromiso de Resultados" es un acuerdo anual de la gestión institucional, el cual es suscrito por el Presidente de la República, el Jerarca Institucional quien es el responsable del rendimiento de cuentas; y los Ministros de Planificación Nacional y Hacienda, como garantes del compromiso que supone una coordinación estrecha y permanente entre todas las instancias participantes en la programación, gestión y asignación de recursos. (Este es un instrumento que fuera desarrollado por consultores del BID en otros países y se adoptó por recomendación de dicha organización, en sustitución de la primera propuesta tomada de Colombia).

Elaboración y firma de los Compromisos de Resultados

- * La Unidad Coordinadora del SINE, selecciona las acciones estratégicas de cada institución, según los lineamientos dados por la Presidencia de la República en el PND.
- * Se realiza un proceso de negociación dirigido por el enlace institucional con la colaboración del técnico del SINE, para definir la valoración de las acciones. Los ejecutores de las acciones deben participar activamente en este proceso.
- * En el proceso de negociación, se definen: los criterios de evaluación e indicadores, por medio de los cuales se van a medir las acciones prioritarias, los pesos que cada acción y cada criterio tiene en el quehacer institucional, la situación del criterio en el momento de la firma, las metas que se desean alcanzar en cada indicador y la escala de valores que se va a utilizar.
- * Con base en los acuerdos establecidos, se elabora la Matriz de Desempeño Institucional.
- * El jerarca aprueba los resultados de las negociaciones y se elabora el (CDR), el cual contiene los compromisos institucionales, gubernamentales y la MDI negociada.

Este instrumento permite a cada institución:

- Realizar el seguimiento a su ejecución durante el año.
- Generar información básica, oportuna y ágil para la adecuada toma de decisiones, que ayude a orientar la gestión institucional para garantizar el cumplimiento.

Y, en conjunto, al finalizar el año:

- Establecer un balance entre los compromisos adquiridos y los logros alcanzados por la institución, y expresarlo mediante una calificación.
- Determinar, dentro del conjunto de instituciones firmantes, un orden jerárquico de desempeño, con base en las calificaciones obtenidas por cada una de ellas.

Las secciones que componen un compromiso de resultados son: la introducción, en la que se enumeran los principios generales que rigen el compromiso, las partes, calidades de los suscriptores y los nombres de los enlaces institucionales; acciones estratégicas necesarias para el cumplimiento de la misión institucional y los respectivos objetivos generales; compromisos institucionales organizados en una matriz (MDI). Asimismo, se especifican los plazos en que se presentarán a MIDEPLAN los informes de avance y de evaluación; los compromisos gubernamentales, que incluyen el apoyo, la asignación de recursos a las acciones estratégicas, y las iniciativas de orden normativo por parte del Poder Ejecutivo que sean requeridas por las instituciones para el cumplimiento de sus metas; y finalmente, las firmas de los suscriptores: Presidente de la República, Jerarca Institucional, y Ministros de Planificación y de Hacienda.

De estos, la Matriz de Desempeño Institucional es el instrumento básico de evaluación, que detalla, para cada una de las acciones estratégicas, los criterios de evaluación, el valor de los criterios, los pesos de los criterios y la escala de evaluación utilizada para medir el nivel de desempeño institucional. Para cada acción estratégica, enumeradas en las filas de la matriz, se describen, en columnas separadas, los criterios (CE), sus pesos (PC) y sus valores actuales (VAC). Otras cuatro columnas reflejan la escala de evaluación y el puntaje, de la

siguientes forma: 5 Excelente, 4 Muy Bueno, 3 Bueno, 2 Regular, 1 Malo

Pasos para elaborar una Matriz de Desempeño Institucional

1. Selección de acciones estratégicas

La Presidencia de la República realiza la selección de las acciones estratégicas con base en el Plan Nacional de Desarrollo. Por acción estratégica se entiende todo aquel programa, proyecto o actividad consistente con el PND, cuya ejecución ha sido considerada por la Presidencia de la República de importancia prioritaria por su impacto a nivel nacional, regional, o local dentro del conjunto de tareas por realizar en un ministerio o entidad pública. Esta selección es la base para que cada institución elabore la MDI que formará parte del CDR y se utilizará para realizar la evaluación al final del año. Para ello, el insumo principal es la programación estratégica institucional.

2. Selección de Criterios de Evaluación o Indicadores

En esta actividad se define la forma en que será medido el desempeño institucional para cada acción estratégica. Se pueden establecer unidades de medición cuantitativas, atributos o plazos de ejecución, de acuerdo con las particularidades del programa. La selección de los indicadores, deberá contemplar los siguientes principios básicos:

- * • reflejar los objetivos de la institución;
- * • ser simples y fáciles de monitorear;
- * • ser justos para el responsable, y justos para el país;
- * • por razones prácticas, los criterios deben ser pocos.

Los criterios de evaluación se anotan en la columna (b) de la MDI, al lado de la respectiva acción estratégica.

3. Selección del peso de los Indicadores

El peso relativo es un factor de ponderación que expresa, para cada criterio, la importancia que guarda en el desempeño institucional. Se define de modo tal que la suma de todos los pesos relativos sea igual a 1,0 y cada peso sirve para combinarse con el respectivo puntaje obtenido. La definición de una acción como de carácter estratégico, implica que ésta tiene diferente importancia relativa respecto al resto de las actividades que realiza la institución. A su vez, cuando hay más de una acción estratégica es necesario definir para cada una su peso relativo. La no especificación de pesos origina la incapacidad del evaluador para medir su desempeño al final del año o de ser subjetivo en la evaluación. En ambos casos, disminuye la efectividad del CDR. La especificación de los pesos es esencialmente un ejercicio normativo. No hay reglas o leyes que indiquen un peso en particular para un criterio a lo largo del tiempo. Esto es un punto en el cual deben coincidir las dos partes. Sin embargo, es una prerrogativa del Presidente de la República reservarse el derecho final para determinar estos pesos.

Los pesos relativos de los criterios deberán ser anotados en la columna (c) de la MDI, al lado de los respectivos criterios de evaluación.

4. Selección de los Valores del Indicador

En esta actividad se establecen los niveles de desempeño esperado con respecto a los diferentes criterios. Para comprender esta etapa hay que diferenciar entre los "indicadores" y los "valores del indicador". Los valores de los criterios en los diferentes niveles se determinan mediante un ejercicio participativo entre el equipo técnico a cargo del SINE, los enlaces y responsables de los programas institucionales, basándose en las tendencias del pasado e introduciendo una perspectiva sobre el futuro. La selección de los valores de los criterios debe considerar:

- * Los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.
- * Comparaciones con actividades similares en otras instituciones del Sector Público o del

Privado.

- * Estándares similares alcanzados en otros países en desarrollo o desarrollados.
- * Comparaciones con el desempeño del mismo programa en años pasados.
- * Juicio profesional de un tercero no involucrado en el proceso.

El valor actual del indicador señala el estado del criterio seleccionado al inicio del año en que se firma el CDR. Cuando no exista actualización a esa fecha se tomará como válida la última información disponible, haciendo la aclaración respectiva.

El valor de la meta se refiere al valor del criterio deseado o esperado al final del año como resultado de la ejecución de las acciones institucionales. Se expresa en las mismas unidades que el criterio y se enmarca dentro una escala de evaluación. Al definir el valor de las metas hay que considerar que éstas sean realistas y puedan alcanzarse.

Los diferentes niveles de desempeño, esto es, los diferentes valores que puede adoptar el criterio se representan mediante una escala de evaluación de cinco niveles (columna e), de la MDI. En esta escala, la meta o resultado esperado, respecto a cada uno de los criterios, debe ubicarse en el nivel 4. La categoría excelente (nivel 5) se asigna a aquel nivel de desempeño extraordinario, superior a la meta, mientras que niveles de desempeño cada vez más bajos que la meta originan menores puntajes en la escala.

La matriz muestra el resultado combinado para un número corto pero importante de acciones estratégicas. “El Puntaje Compuesto es clave para la evaluación del CDR, mide la habilidad de los gerentes para alcanzar sus compromisos. Adicionalmente, permite comparar y jerarquizar a varias instituciones públicas al final del año, aunque las acciones prioritarias sean diferentes, la habilidad para lograrlas puede ser comparada con este puntaje. En una futura etapa del proceso de evaluación de la gestión, este resultado permitirá vincular de una manera objetiva el desempeño institucional a un sistema de incentivos que permita promover el ahorro público y mejorar los niveles de eficiencia social”. Como un último elemento en esta fase de elaboración del CDR se elabora una Matriz de Programación (MDP) con el fin de facilitar internamente el análisis de cada acción estratégica en las fases de seguimiento y evaluación final, pues se identifica claramente qué se quiere evaluar, cómo se evalúa, quién es el responsable y cómo asegurar el logro de las metas. Un elemento clave es el perfil de la acción estratégica, que identifica, para cada una, sus objetivos, una descripción característica, la población beneficiada, las fuentes de financiamiento y los actores –grupos sociales– involucrados. Todos estos se utilizan para constatar la veracidad de la información suministrada.

Evaluación del Compromiso de Resultados.

En principio, se da prioridad a los medios de verificación externos a la institución. Por ejemplo: beneficiarios del bien o servicio que brinda la institución, instituciones que transfieren recursos, prensa, etc.

Internamente, dentro del SINE, cada enlace institucional emite un reporte sobre la evaluación final de la institución, con corte al final de cada año. Los reportes son revisados por los técnicos del SINE, quienes elaboran un informe final para la Presidencia de la República. El informe tiene tres apartados: La jerarquía de las instituciones basada en las calificaciones, un análisis de los factores de éxito y las dificultades presentadas, así como un anexo donde se incorporan los compromisos trabajados durante el período.

El Presidente toma decisiones en relación con las dificultades y los factores de éxito, y hace un reconocimiento público al desempeño institucional e informa al país sobre los resultados obtenidos.

7. EL ENFOQUE Y LA METODOLOGÍA DEL SINE. LA META-EVALUACIÓN

Como se ha expresado en una sección anterior, el procedimiento de la meta-evaluación no es complejo ni minucioso, no debe repetir ni revisar uno a uno los pasos de la evaluación. Una meta-evaluación no debe ser más extensa que el manual o el informe sometido al escrutinio, debe ser económica, aunque no ingenua, debe contar con la capacidad de llamar la atención sobre los aspectos relevantes que inciden sobre la credibilidad y debe exponerlos, a su vez, en forma creíble.

La meta-evaluación en este caso se centra en los documentos oficiales publicados por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN, 1999, 2001, 2005), y que han sido glosados en la sección anterior. Con el propósito de confirmar las fuentes, se acude también a los estudios de Fonseca (2001) y de Camacho (1998). Estos comparten la finalidad de interpretar fielmente la información registrada a partir de las fuentes oficiales.

RESONANCIA SUBJETIVA Y CREDIBILIDAD

De la lectura de la propuesta metodológica del SINE, así como del análisis de los ejemplos que se usan como ilustración de su operación y su utilidad, surge muy pronto en el lector la inconformidad con alguna de la información provista.

El primer problema se manifiesta en relación con las finalidades y la racionalidad de la evaluación. Parece desproporcionada la importancia asignada al Plan Nacional de Desarrollo y a los otros sistemas de objetivos como instrumento de evaluación. Las investigaciones demuestran que los objetivos en el sector público son móviles y crecientes y que solo pueden explicarse haciendo énfasis en su naturaleza política (Díaz, 2005; Díaz y Rosales, 2003; Crowther y Díaz, *passim*).

Otro problema tiene que ver con el concepto de acciones estratégicas y su medición mediante modelos numéricos. No solo se trata solo de las limitaciones propias de los enfoques cualitativos, sino de la relación entre el tamaño de lo evaluado y la proporción del instrumento para evaluar. Otro se relaciona con el horizonte temporal y la aparente rigidez del instrumento. Esta rigidez no se manifiesta solamente en relación con el tiempo, sino que alcanza a otros elementos del modelo. Otros aspectos que generan disonancia en el trabajo de la meta-evaluación se refieren a la ausencia notable de mecanismos de verificación y validación. No se prevé ningún dispositivo de triangulación formal ni se proponen estrategias para el desarrollo de fuentes alternativas independientes.

Tampoco se enfrentan –no se comentan, ni se estructuran propuestas para anticiparlos– los conflictos derivados de la conducta organizacional. La negociación, que parece tan importante, es tratada como un objeto casi intrascendente.

En los párrafos que siguen, se comentarán con algún grado de detalle cada una de estas fuentes de resonancia subjetiva.

a. Las finalidades y la racionalidad

El énfasis en la necesidad de contar con objetivos únicos, claros y estables, y la subordinación estrecha al Plan Nacional de Desarrollo, descrito como expresión de los deseos del Presidente de la República y, al mismo tiempo, el papel de él como custodio de la búsqueda de dichas aspiraciones, lo único que insinúa es la figura de un Presidente volcado hacia lo menudo, a la cotidianidad y, –tal vez– a lo trivial, en vez de adoptar el rol de conductor y estadista. No es que un papel de aquella naturaleza sea imposible o inútil, pero, si así fuera, implicaría la necesidad de cierta transacción: algunas tareas, posiblemente más importantes, deberían posponerse o sacrificarse, para dedicar el tiempo y los esfuerzos a identificar acciones institucionales que puedan calificarse como estratégicas en el ámbito local y que puedan ser medidas sin complicaciones.

Pero esta racionalidad finalista supone que el Plan de Desarrollo representa genuinamente no solo esa reducida visión de futuro, sino además la forma concreta en que en el corto plazo

las instituciones del Estado organizan sus recursos para atender las necesidades recurrentes –y también las urgentes– de la población. Lo cierto es que asumir un modelo de objetivos estables para la medición del rendimiento, presume falsamente que la administración pública y la política operan en un contexto inmutable, distinto del que existe en la realidad, donde hay numerosos actores con múltiples intereses, presionando todos por el logro de sus satisfactores y provocando así que el mapa de objetivos sea cambiante, mutable, creciente. Por otro lado, no existe a nivel institucional una estrecha relación entre los procesos de presupuesto, planificación, ejecución y evaluación. Internamente se establecen prioridades sin haber definido con claridad los planes, y se formula el presupuesto sin tener la asignación total de los recursos. Además, las instituciones se ven bombardeadas por solicitudes de informes de evaluación por parte de diversas instituciones (la Contraloría, el Ministerio de Hacienda, MIDEPLAN), lo que genera desgaste, confusión y duplicidades (Camacho, 1998) En la realidad se enfrentan también gran variedad de problemas para manejar el concepto de acciones estratégicas. Éstas por lo general no se pueden reconocer claramente en el presupuesto y, normalmente, no se identifica el costo total de la acción, en especial porque la estructura de los presupuestos responde a otra metodología (contable) y otra forma de expresar los objetivos. Además, existen dificultades en la negociación, porque en algunas oportunidades, lo que es considerado como estratégico por el Presidente de la República, no lo es para el jerarca institucional. Y, lo que es más significativo: muchas veces esas finalidades no se asimilan dentro de los diversos rangos de la burocracia institucional como parte de sus competencias. Por eso, las acciones estratégicas definidas con la nitidez que exige el modelo del SINE representan solo parcialmente a la institución.

b. Algunas limitaciones derivadas del uso de los enfoques cuantitativos

En este campo, en la propuesta metodológica del SINE, se encuentran, por lo menos, tres tipos de problemas. El primero es que el instrumento recomienda en forma repetida que se utilicen pocas acciones estratégicas, que se les defina usando variables evidentemente acotables, que los criterios para medir los resultados se expresen reflejando preferentemente la causalidad lineal y que se use una escala corta de valoraciones discretas. Este tipo de estrategia metodológica para el tratamiento de la información se estima problemática por diversas razones: principalmente porque renuncia a la adquisición del conocimiento relevante, que resulta, además, en la paradoja de que la búsqueda de objetividad mediante la representación numérica se convierte en la notoria fuente de subjetividad que consiste en eliminar la complejidad, el riesgo, lo probabilístico, en fin: la información rica. En resumen, el problema radica en que medir usando números puede resultar irrelevante, poco significativo respecto de la verdadera realidad.

Por otro lado, el concepto de acciones estratégicas y su medición mediante modelos numéricos provoca una disonancia de grado más elevado. Se trata de la relación entre el tamaño de lo evaluado y la proporción del instrumento para evaluar. En política, el objeto “acciones estratégicas” pertenece al universo de las grandes categorías; pretender capturarlo con un instrumental reducido, propio para medir pequeñas acciones recurrentes, estadísticas de atención o prestación de servicios o eventos discretos, solo lleva a reducir la política a una caricatura burocrática (y, en el mejor de los casos, eficientista).

Finalmente, si se pretendiera acopiar toda la información que se produce sobre los diferentes servicios del Estado, se toparía de frente con la limitación recurrente de equipamiento y sistemas para el tratamiento automatizado de la información. Parte de la tarea pendiente en las instituciones del Sector Público pasa por una estrategia mayor de diseño y reposición de equipo, así como por un programa de capacitación de los recursos humanos, para poder asumir el procesamiento de los datos que supone un proyecto como el SINE.

c. El horizonte temporal y la aparente rigidez del instrumento

Como la evaluación propuesta se basa en los instrumentos propios del proceso de planificación, en relación con el PND, el horizonte se restringe al periodo de gobierno (4 años, menos el tiempo real de difusión e incorporación de lealtades), y en cuanto se refiere a los otros planes, el plazo es incluso menor, normalmente un año. Pero, además, las metas planteadas en los Compromisos de Resultados son inflexibles durante el año, aunque internamente, dentro de cada institución, lo normal es que los planes y las metas se ajusten ante las transformaciones de la realidad.

Por su importancia para la pertinente valoración del desempeño del gobierno, cabe recalcar que el proceso de la evaluación centrado en y limitado por la planeación a un año impide la evaluación de impacto.

La evaluación centrada en las características cuantitativas no es, por si misma, incorrecta (salvo por los defectos más sensibles, como los indicados arriba). Pero sí es un problema si implica la exclusión de la valoración de aspectos cualitativos y de otras condiciones externas, no controlables, pero que hayan incidido en el logro de los resultados. Además, el modelo así concebido excluye los resultados que derivan de la actividad conjunta, las superposiciones y la sinergia institucional.

La metodología adoptada, por las rigideces anotadas, no provee espacio para que se desarrollen aplicaciones heurísticas. Otros modelos más eficientes en relación con este aspecto generan tanto la aplicación de ellos mismos a nuevas situaciones, como el impulso para el surgimiento de nuevos modelos.

d. Ausencia de mecanismos de verificación.

En ninguno de los documentos o secciones de trabajos producidos por el SINE se ha encontrado con meridiana claridad, una propuesta de mecanismos establecidos con el propósito de validar o verificar la información. En una ocasión aislada se menciona el uso de otras fuentes, incluida la prensa, pero no se hace explícita la forma en que el uso de tales fuentes se compara con el ejercicio del imperio que recae en las fuentes oficiales de la institución de referencia. Tampoco se han previsto mecanismos regulares para la retroalimentación de la información.

e. Conducta organizacional

Se detectan algunos problemas, tal vez poco importantes pero que podrían ser recurrentes en relación con la conducta organizacional. Los que, por otro lado, se vinculan usualmente más con el funcionamiento que con el diseño. El primero de ellos es, aparentemente, la poca intervención que tienen los diversos cuerpos internos de las instituciones en el proceso de evaluación. Pareciera que esta es una especie de sino, en el sentido de que la búsqueda de apoyo al mayor nivel jerárquico superior posible, conlleva un alejamiento de la participación de los miembros en los otros niveles de la organización. Camacho (1998) apuntaba concretamente las dificultades para tener acceso al despacho del Jera.

Por la naturaleza política de los nombramientos, en muchas de las instituciones, los enlaces duran poco tiempo en sus puestos, lo que limita la aplicación de la metodología definida. Uno de los costos más significativos se origina en la necesidad de programas interminables de entrenamiento.

La calificación de las instituciones que participan en el SINE utilizando una jerarquía numérica parece tener como defecto principal el que no se prevé un ajuste por las diferencias esenciales entre una institución y otra (y entre los distintos tipos de metas). Esto conduce a notables injusticias que pueden afectar valores personales como el prestigio, pero que, al avanzar en programas de incentivos podrían perjudicar incluso las remuneraciones reales (salariales y otros reconocimientos) del personal. La competencia que tiende a desarrollarse entre distintas instituciones y grupos de funcionarios, podría afectar el proceso de planeación

y preparación del CDR, rebajando el nivel de aspiración, con el propósito de hacer más fácil el alcanzarlo.

BALANCE DE LA METAEVALUACIÓN

Al arribar a este punto, es claro que el trabajo de la metaevaluación no se encuentra concluido. Parte de este resultado se deriva del objeto mismo bajo análisis, porque nunca tendrá la misma complejidad y profundidad la evaluación de una evaluación, que la evaluación de un manual. Pero, además, en el caso presente, la propuesta del SINE no abunda en razonamientos sobre aspectos usualmente muy ricos, como la ontología, la epistemología y la ética. No es que no están allí; sino que son elusivos.

En cambio, la metaevaluación parece alcanzar un cierre rápido y temprano utilizando la evidencia más inmediata. Mediante acercamientos sucesivos con las herramientas de la hermenéutica externa y la hermenéutica profunda, se han ido acentuando zonas de conflicto intelectual, las que se han presentado en forma resumida en los cinco apartados anteriores. No debe, sin embargo, dejar de reconocerse el aporte importante que el proyecto del SINE ha brindado al desarrollo de una cultura nacional e institucional de la evaluación. Hoy, cualquier propuesta política, cualquier proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, pasa, necesariamente, por una confrontación con el papel evaluador de MIDEPLAN.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alkin, Marvin C. (Ed.) (1990), Debates on Evaluation, Newbury Park: Sage.
- Barracough, G. (1976), Introducción a la Historia Contemporánea, Madrid: Gredos.
- Camacho, Kemly. (agosto de 1998), La evaluación en el estado costarricense: la experiencia del Sistema Nacional de Evaluación (SINE), años 1994-1998. San José, Costa Rica, mimeo.
- Carretero, Antonio J. (agosto de 1995), Algunas categorías para una teoría general de la evaluación, mimeo.
- Crowther, Warren y Díaz, Luis Fernando (1990), Empresas Públicas, mito y realidad, San José: ICAP.
- D'Alton, Cristina (1994), El Análisis del Discurso y los Materiales Didácticos, San José: Universidad Estatal a Distancia.
- Díaz, Luis Fernando (2005), Análisis y Planeamiento, San José: EUNED.
- Díaz, Luis Fernando y Rosales, Rotsay (2003), Metaevaluación, Evaluación de la evaluación de políticas, programas y proyectos sociales, San José: EUNED.
- Fonseca Sibaja, Asdrúbal (Coordinador), El Sistema Nacional de Evaluación: un instrumento para la toma de decisiones del gobierno de Costa Rica, XV Concurso de Ensayos del CLAD "Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental", Caracas, 2001, en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0041203.pdf>
- Freire, Paulo (1998), La importancia de Leer y el Proceso de Liberación, (12a. ed.) México, Siglo XXI.
- Gadamer, Hans-Georg (1996), Verdad y Método I, Fundamentos de una Hermenéutica Filosófica, 6a. ed. Salamanca: Sígueme.
- Gallardo, Helio (1994), Elementos de Investigación Académica, San José: UNED
- García Sánchez, Ester, Universidad Carlos III de Madrid, "Metaevaluación" en Reyes, Román (Director), Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, Universidad Complutense de Madrid, <http://www.ucm.es/info/eurotheo/d-egsanchez1.htm>, 14 de agosto de 2000. (4:30 pm).
- Glass, Gene V. (1995), "Primary, secondary and Meta-Analysis of Research", en *Educational Researcher* 5, 3-8 (1976), citado en Glass, 1976 y en Isaac y Michael.
- González Casanova, Pablo (1967), Las categorías del desarrollo económico y la investigación en ciencias sociales, México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- González Dobles, Jaime (1986), El Proceso Investigativo, San José: Alma Mater.
- Guba, Egon G. e Yvonna S. Lincoln (1989), Fourth Generation Evaluation, Newbury Park: Sage.
- Habermas, Jürgen (1994), "On hermeneutics claim to universality", en Mueller-Vollmer, Kurt

(ed), The Hermeneutics Reader.

House, Ernest R. (Ed) (1983), "Philosophy of Evaluation", en *New Directions for Program Evaluation*, San Francisco: Jossey Bass, No 19, September.

House, Ernest R. (1993), Evaluación, Ética y Poder, Madrid : Morata, (Original en inglés: 1980).

_____ (1993), Professional Evaluation, Social Impact and Political Consequences, Newbury Park: Sage Publications.

_____ (1996), The Logic of Evaluative Judgment, University of Colorado, mimeo, July 11.

Isaac, Stephen y Michael, William B. (1997), Handbook in Research and Evaluation (3rd ed.), San Diego: EDITS/Educational and Industrial Testing Services.

Jiménez Jiménez, Bonifacio (editor) (1999), Evaluación de Programas, Centros y Profesores, Madrid: Síntesis.

Joint (The) Committee on Standards for Educational Evaluation (James R. Sanders, Chair), (1994), The Program Evaluation Standards, 2nd. Edition, How to assess Evaluations of Educational Programs, Thousand Oaks: Sage.

Lorenzer, Alfred (1997), "Seducción al abandono de sí mismo - interpretación psicoanalítica desde la Hermenéutica Profunda de un poema de Rudolf Alexander Schröder", en Sanabria León, Jorge, *Actualidades en Psicología*, 13:93, San José.

MIDEPLAN (diciembre de 1999), La Experiencia de la Evaluación en el Sector Público Costarricense, San José, Costa Rica, mimeo.

MIDEPLAN Sistema Nacional de Evaluación, <http://www.mideplan.go.cr/sine/index.html>; <http://www.mideplan.go.cr/sine/guia2.htm>, última fecha de actualización: 3/abril/2001, última consulta, 3 de julio de 2005.

Miles, Matthew B. y Huberman, A. Michael (1984), Qualitative Data Analysis, A Sourcebook of New Methods, Beverly Hills, CA: Sage.

Mueller-Vollmer, Kurt (ed) (1994), The Hermeneutics Reader, New York: The Continuum Publishing Co.

National Academy of Sciences (USA) (1993), Responsible Science: ensuring the integrity of the research process/ Panel on Scientific responsibility and the Conduct of research..., Washington: National Academy Press.

Newman, Dianna L. y Brown, Robert D. (1996), Applied Ethics for Program Evaluation, Thousand Oaks: Sage.

Nilsson, N. y Hogben, D. (1983), "Metaevaluation" en House (Ed.) *Philosophy of Evaluation. New Directions for Program Evaluation* (19, 83-97), San Francisco: Jossey-Bass.

Perkins, David N. (1985), Conocimiento como Diseño, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Pinto, María y Gálvez, Carmen (1996), Análisis Documental de Contenido, Madrid: Síntesis

Rawls, John (1994), "The Main Idea of the Theory of Justice", en Singer.

Reineke, Robert A. y Welch, Wayne W. (1986), "Client-centered Meta-evaluation", en *Evaluation Practice*.

Rodríguez, Emma y Lager, Elisabeth (comp.) (1997), La Lectura, Santiago de Cali: Universidad del Valle.

Rogers, Patricia, Metaevaluation bibliography (compiled by Patricia Rogers) Program for Public Sector Evaluation, Royal Melbourne Institute of Technology. Página web (17 de noviembre de 1997) www.parnet.org/arlist/meta-eval_bib.txt

Rumelhart, David E. (1997), "Hacia una comprensión de la comprensión" (1984), en Rodríguez y Lager.

Sanabria León, Jorge (1996), Hacia una aplicación del método psicoanalítico a la investigación social, *Actualidades en Psicología*, 12:90, San José: Instituto de Investigaciones Psicológicas, Universidad de Costa Rica.

_____ (1997a), El Texto en Escena: La hermenéutica profunda como estudio psicoanalítico de los procesos de socialización, *Actualidades en Psicología*, 13:91, San José: Instituto de Investigaciones Psicológicas, Universidad de Costa Rica

_____ (1997b), (Traductor/compilador), Hermenéutica profunda y Etnohermenéutica. Ensayos sobre masculinidad y dilemas de modernidad, *Actualidades en Psicología*, 13:93, San José:

Instituto de Investigaciones Psicológicas, Universidad de Costa Rica

_____ (1995), (Traductor/compilador), Etnopsicoanálisis y Hermenéutica Profunda en la Investigación Social, *Actualidades en Psicología*, 11:87, San José: Instituto de Investigaciones Psicológicas, Universidad de Costa Rica.

Santos Guerra, Miguel Ángel (1999), "Metaevaluación: rigor, mejora, ética y aprendizaje", en Jiménez Jiménez, Madrid: Síntesis.

Schwandt, Thomas A. y Halpern, Edward S. (1988), Linking Auditing and Metaevaluation. Enhancing Quality in Applied Research, Newbury Park, Ca.: Sage.

Scriven, Michael (1995), "The Logic of Evaluation and Evaluation Practice", en *New Directions in Evaluations* 68, San Francisco: Jossey Bass, Winter.

Scriven, Michael (1991), Evaluation Thesaurus, Fourth ed., Newbury Park: Sage.

Shadish Jr., William R. et al (1991), Foundations of Program Evaluation, Theories of Practice, Newbury Park, CA: Sage.

Shadish William R. (1998), "Evaluation Theory is Who We Are", en *The American Journal of Evaluation*, V.19, No.1 (Winter 1998), Stamford CT: JAI Press.

Singer, Peter (Ed.) (1994), Ethics, Oxford: Oxford University Press.

Stufflebeam, Daniel L. y Shinkfield, Anthony J. (1993), Evaluación Sistemática, Guía teórica y práctica, Barcelona: Paidós.

Worthen, Blaine R., Sanders, James R. y Fitzpatrick, Jody L. (1997), Program Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines, 2nd ed., White Plains NY: Longman.

LUIS FERNANDO DÍAZ

Apartado Postal 45-2150 Moravia – Costa Rica. Teléfono (506) 585 0442

Email lfdiaz@uned.ac.cr, lfdiaz@cariari.ucr.ac.cr

Luis Fernando Díaz (1948). Catedrático de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), Costa Rica, donde ocupa el cargo de Director de Producción de Materiales (audiovisuales, impresos, multimedia, videoconferencia y aprendizaje en línea). Es Licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica; obtuvo, con honores, la Maestría en Administración Pública en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, DF (1980). Se graduó con distinción como Doctor en Educación (UNED), con su tesis sobre "Metaevaluación de Programas y Proyectos Sociales. Metaevaluación de Programas Educativos".

Es profesor de posgrado de la Universidad de Costa Rica desde 1980 y de grado desde 1976. Ha dictado cursos en los siguientes campos: Estrategia Empresarial, Gerencia, Teoría de la Organización, Teoría de la Decisión, Evaluación de Proyectos, Metaevaluación y Análisis de Políticas. Tiene vasta experiencia en diseño, evaluación y administración curricular, construcción y aplicación de modelos y evaluación de programas y proyectos. Ha desarrollado y administrado programas de formación en la Universidad Interamericana de Puerto Rico, el ICAP, la Universidad Braulio Carrillo y la ULACIT, y ha ejercido como jefe de Recursos Humanos y como Vicerrector Ejecutivo y de Planificación de la UNED.

Ha trabajado como especialista en organismos internacionales, y como experto en Organización Administrativa y en Desarrollo de Recursos Estratégicos, con particular énfasis en gestión y diseño de programas de desarrollo y formación de recursos humanos a nivel superior. Experiencia (desde 1986 a 1993) en implementación, evaluación y supervisión de proyectos de cooperación técnica internacional en Centroamérica, África y el Pacífico Sur, en áreas como administración de personal, servicio civil y toma de decisiones. Amplia experiencia (7 a 8 años) en la Administración Pública, en cargos de nivel superior. Dentro de ellos Asesor Presidencial, Oficial Mayor, Viceministro de Hacienda, y Director General de Relaciones Exteriores.

Ha publicado cuatro libros y más de veinte artículos en revistas especializadas.

ANEXO

ESQUEMA RESUMEN DEL PROCEDIMIENTO DE LA META-EVALUACIÓN

1 EL ABORDAJE GENERAL

{ **Contenido**

Interpretación global.

{ **Aspectos críticos**

Evaluabilidad.

Importancia. Pertinencia.

Autoridad de la evaluación.

{ **Método**

} Hermenéutica externa (provee el telón de fondo).

- El contexto general: el contexto organizacional.

} Hermenéutica profunda (Lorenzer, en Sanabria, *passim*)

- La comprensión escénica, la irritación, y la resonancia subjetiva.

- La atención libremente flotante del analista. Percepción de disonancias. Producción de irritaciones.

- Estructuras de significado o simbólicas desajustadas o provocadoras.

- El sentido oculto del texto. Su contenido latente.

2. LA INTERPRETACIÓN Y LA COMPRENSIÓN.

{ **Contenido**

Dotar de sentido al informe.

Los aspectos implícitos, la significación profunda.

{ **Aspectos críticos**

Ética: trata de lo que tiene que tratar; es honesto y responsable socialmente?

Epistemología. Es riguroso?

Debe verificarse la presencia de sesgos.

{ **Método**

} Hermenéutica estructural y hermenéutica externa.

- El estilo y la estructura.

- Coherencia: como se estructuran y se enlazan los datos y las categorías.

- Equilibrio entre las partes del texto. Relación partes y totalidad.

- Pertinencia, relevancia y calidad probatoria.

3. LA CALIDAD DE LOS DATOS, LA INFORMACIÓN Y EL INFORME

{ **Contenido**

Determinar la validez y la credibilidad.

{ **Aspectos críticos**

Honestidad e imparcialidad de las fuentes. Triangulación.

{ **Método**

Hermenéutica Interna (hermenéutica focal).

Sobre los datos:

- El origen y la calidad de los datos.

- Fuentes primarias y secundarias.

- La calidad y pertinencia de las fuentes.

- Autenticidad y la competencia
- La interacción investigador/fuente.
- Sesgos y conducta de los informantes.
- La confiabilidad y exactitud de los instrumentos.
- Técnicas estadísticas.
- Formas alternativas de organización de los datos.
- Los procesos de razonamiento y su verbalización.
- } Sobre el informe:
 - El análisis del significado de las expresiones.
 - La construcción lógica del lenguaje.
 - Los errores del razonamiento. Deficiencias en la argumentación.
 - Deficiencias en la fundamentación y en la construcción lógica.
 - Imprecisión. Errores lingüísticos (*i.e.* ambigüedad, polisemia).
 - Engaño potencial, mala fe o deshonestidad.
 - Defectos de la transcripción.

4. CRÍTICA

{ **Contenido**

Enjuiciamiento teórico y pragmático (González Dobles, 1986).

{ **Aspectos críticos**

Comparación de marcos de valores.

Equidad.

La calidad de la evaluación.

La responsabilidad profesional del evaluador.

{ **Método**

Hermenéutica Externa.

Lógica formal y lógicas alternativas (House, 1980).

5. COMENTARIO Y CONCLUSIONES

{ **Contenido**

Resumen general de los logros y los defectos. Balance.

{ **Aspectos críticos**

Utilidad y aplicaciones. Valor social.

{ **Método**

Estilística.