

Los Proyectos y Programas Sociales y la Evaluación. Reflexiones en Torno a una Experiencia

Cora Escolar*

Patricia Domench**

Introducción

El objetivo del presente artículo es presentar una serie de reflexiones en torno a nuestra experiencia como consultoras/evaluadoras del Siempro (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales) durante los años 2000/01.

Para ello partimos de una serie de supuestos que guiarán nuestro discurso y el análisis de información de tipo cualitativo que obtuvimos en los procesos de seguimiento y evaluación de los programas sociales.

En primer lugar, las políticas sociales y la evaluación no se dan en un vacío político. En tanto y en cuanto el proceso de investigación evaluativa trata con las ideologías, las perspectivas sociales, los intereses de los distintos grupos que confluyen en el proceso y con la actuación de un grupo que tiene poder de decisión en el diseño y planeamiento de las políticas y en tanto que es afectado por ellas, la evaluación es un proceso político.

En segundo lugar, entendemos que la evaluación como **técnica** es una forma característica de producción distinta del hacer propio de la política, aún cuando la producción del poder pertenece al dominio de la técnica. También se ha dicho que el poder es una técnica, o mejor, un complejo de técnicas no concentradas en lugares fijos destinados a la armonización a priori de los diversos intereses, de los múltiples sujetos. Nuestra pregunta fundamental es en qué consisten estas técnicas y de qué manera se superponen, obstaculizan, armonizan y condicionan los procesos de producción de políticas de programas y proyectos sociales. Es decir, cómo la evaluación produce poder a través de una multiplicidad de dispositivos, organismos, artificios, funciones, tácticas, mecanismos, campos de fuerzas.

* Docente regular de Epistemología de la Geografía y Metodología de la Investigación. Departamento de Geografía e Investigadora del Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires (UBA).

* * Docente en la cátedra de Sociología de las Organizaciones de la Facultad de Ciencias Económicas e Investigadora del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Instituto de Investigaciones Administrativas-FCE, Universidad de Buenos Aires (UBA).

El Siempre (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Políticas Sociales)

El Siempre era un programa dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación (MDS y MA) – durante el período de tiempo referido en este artículo-Entre otras funciones le correspondía la de proponer, diseñar y supervisar las evaluaciones de los diferentes programas sociales que se ejecutaban desde MDS y MA y posteriormente comenzó a tener injerencia también en los programas del resto de los ministerios sociales: salud, trabajo, educación.

Las evaluaciones no se realizaban directamente con consultores del Siempre – ya que no se contaba con un equipo de evaluadores - sino que se contrataba a terceros mediante concursos. El Siempre elaboraba los términos de referencia, organizaba el concurso, seleccionaba a los evaluadores y una vez iniciadas las evaluaciones realizaba seguimiento, supervisión y evaluación de las mismas.

La mayor cantidad de evaluaciones fueron de resultados y medio término lo cual da cuenta de la necesidad de conocer el éxito o fracaso de los programas y solicitar, en caso de ser necesario, su continuidad o su finalización.

Las líneas de base también se realizaron -por primera vez- en este período con la idea de conocer los valores de los indicadores en el T0 y elaborar indicadores lo suficientemente sensibles, que pudieran dar cuenta de lo sucedido en los T1 y T2. Al ser una experiencia nueva se fue perfeccionando el diseño y construcción de líneas de base para distintos programas (PAGV, Fopar, etc.).

Las evaluaciones de impacto fueron poco frecuentes dado que la mayoría de los programas estaban mediando su desarrollo y algunos comenzando.

Después de haber planteado muy sucintamente nuestra experiencia en evaluación desde el Siempre explicitaremos los resultados de un estudio exploratorio que nos permitió incursionar en este tema en distintas áreas sociales.

Los Resultados de la Investigación Exploratoria

En el marco del Siempre (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente y como consultoras en el Área de Evaluación, se nos planteó la necesidad de realizar un relevamiento exploratorio sobre la situación de la evaluación en los programas sociales. Partíamos de la hipótesis de que los programas en su diseño y planeamiento no habían previsto la evaluación como una instancia de retroalimentación en sus distintas etapas y que ni siquiera tenían un área destinada a tal producción de información. Que, en términos generales, realizaban **seguimiento** como “ejecución eficiente y efectiva de un proyecto” mediante una información que permite modificar y reorientar permanentemente los aspectos operativos del Programa (Aguilar Idáñez y Ander-Egg, 1994) y ofrecían resistencias a un proceso evaluativo. Y, esta situación termina siempre en un “informe de gestión” y no en una evaluación. Evaluación entendida en el sentido de juzgar qué es lo que pasa, por qué pasa lo que pasa ya se trate de actividades, recursos o resultados (James, 1969).

Este estudio exploratorio realizado tuvo como objetivo caracterizar el estado del arte en lo que respecta a la evaluación en los programas sociales de diferentes áreas del gobierno nacional. Para ello se indagó acerca de **la situación de las evaluaciones** en cada programa

considerando la cantidad de evaluaciones realizadas, las que estuvieran en curso o por realizarse para conocer la magnitud de aquellas según la cantidad.

También se tuvo en cuenta **el momento en el cual el programa tiene o tuvo prevista la realización de evaluaciones** atendiendo a las instancias previas a la ejecución del Programa (ex ante), en el transcurso de la implementación (durante) o posteriormente a la misma (ex post) con la finalidad de aproximarnos a la definición temporal que se le concedió a estas.

Por otra parte se consideraron **los motivos para realizar evaluaciones**, ya sea porque el Programa las hubiera previsto en su diseño, porque el organismo financiador las hubiera solicitado, por cuestiones técnicas como un requerimiento del desarrollo del propio programa, por problemas detectados en el Programa con la intencionalidad de conocer su origen y corregirlos o por otras razones. También se indagó acerca de los tipos de evaluación utilizados como por ejemplo línea de base, evaluación ex ante, de resultados de medio término, de resultados finales, de impacto, desde la perspectiva de los beneficiarios, de procesos, diagnóstica u otras con la finalidad de obtener indicios vinculados con las problemáticas y características específicas de los programas y sus necesidades.

Se relevaron **los usos de las evaluaciones en relación a la retroalimentación del Programa** para conocer si este instrumento les permitió reorientar o modificar diversos aspectos de la gestión y de la implementación.

Se consideró importante conocer las limitaciones en la realización de las evaluaciones que pudieron tener los distintos programas para ello se consideraron aspectos burocráticos, políticos, presupuestarios y otros.

También se preguntó en los distintos programas relevados por la existencia o no de un área específica, en el caso de existir se indagó cuáles eran sus funciones, las actividades realizadas y los productos obtenidos. Se consideró que la existencia de dicha área facilitaría la realización de la evaluación.

De la información relevada de los programas en las diferentes áreas podemos extraer algunas caracterizaciones acerca de la importancia otorgada a la evaluación y de las modalidades que esta adopta.

En el **área de educación** se observa que los programas han realizado evaluaciones generalmente contempladas en el diseño del programa en los diferentes momentos. Esas evaluaciones fueron sobre todo internas y de distintos tipos abarcando casi toda la clasificación definida para las mismas.

En cuanto a los usos que se le dieron a estas evaluaciones para retroalimentar al Programa tuvieron que ver sobre todo con la necesidad de ajustes en la línea de trabajo, en la definición e identificación de los beneficiarios y en los indicadores de monitoreo y evaluación.

Entre las limitaciones que se señalaron por parte de estos programas figuran en primer lugar las de tipo presupuestario como las restricciones presupuestarias globales y en algunos casos las de tipo burocrático como las demoras en el trámite de contratación. En general no cuentan con un área específica de evaluación y entonces realizan contrataciones externas o bien en el mismo Programa se decide afectar a algunos de los recursos humanos por el tiempo necesario para que lleve adelante la evaluación.

En el **área de salud** en los programas relevados se han realizado evaluaciones en los diferentes momentos sobre todo previstas en el diseño del programa. Estas evaluaciones han abarcado varios tipos en algunos casos líneas de base e impacto pero también de procesos,

finales, de medio término, desde la perspectiva de los beneficiarios; en gran medida estas evaluaciones fueron internas, es decir realizadas por el propio Programa.

Los usos que se le dieron a las evaluaciones estuvieron vinculados al ajuste de la tipología de actividades, de los indicadores utilizados para el monitoreo y la evaluación y del modelo de gestión del Programa.

En cuanto a las limitaciones estuvieron relacionadas con cuestiones burocráticas, políticas y presupuestarias. En el primer caso por inconvenientes en las licitaciones, en el segundo caso por cambios en las prioridades políticas y en el tercer caso por reducciones presupuestarias globales y también en los recursos destinados a evaluación. En pocos programas existe un área específica de evaluación con personal y funciones asignadas.

En el **área de desarrollo social** existe un nivel intermedio de evaluaciones realizadas, de los programas relevados los que tenían financiamiento internacional son los que han puesto más en práctica la evaluación. Las evaluaciones que se realizaron o que estaban en curso en general cubrían los distintos momentos y los motivos por los cuales se habían realizado se referían a estar previstas en el diseño, a cuestiones técnicas y en el caso de programas con financiamiento externo por pedido del organismo financiador.

Los tipos de evaluación utilizados fueron variados y los que más se realizaron fueron las de medio término y resultados, también de procesos. Algunas se hicieron con financiamiento del Programa contratando a terceros y en menor medida la realizaron los propios programas.

En general estos programas utilizaron o tenían previsto utilizar los resultados de las evaluaciones principalmente para ajustar las líneas de trabajo determinadas, para ajustar los indicadores utilizados por el Programa para el monitoreo y la evaluación, para ajustar el modelo de gestión del Programa y en segundo lugar para ajustar los instrumentos para la identificación de los beneficiarios y la tipología de actividades financiables por el programa.

Las limitaciones que afectaron a las evaluaciones de estos programas se vincularon sobretudo a cuestiones fundamentalmente presupuestarias en principio por reducción global y también por falta de recursos destinados a evaluación específicamente. Además las cuestiones políticas causaron obstáculo para el desarrollo de las evaluaciones, ya sea por cambio de autoridades o en las prioridades.

En cuanto a la existencia de un área de evaluación específica se da en algunos programas (sobre todo los de financiamiento externo), la minoría y en estos casos se encuentra altamente organizada con producciones y resultados importantes; el resto de los programas o bien tienen algunos profesionales que cumplen con esta tarea pero en forma compartida con otras actividades o no tienen capacidad técnica para realizar evaluación y entonces contratan a terceros, pero también algunos reconocen la necesidad pero no llevan a cabo la evaluación y en el mejor de los casos hacen seguimiento o monitoreo.

A Modo de Conclusión

En general la evaluación es considerada por los programas sociales como un aspecto metodológico y técnico relevante pero no está totalmente instalada su necesidad y en este sentido no se traduce en un instrumento prioritario para la toma de decisión. Si consideramos que la evaluación además de su aspecto técnico contribuye al proceso político podemos decir que a través de los programas analizados tal contribución estuvo limitada.

Los motivos por los cuales se realizan las evaluaciones no tienen una total correspondencia con los usos que se les da o que se tiene previsto asignar a las mismas, por lo tanto aquí se plantea una **falta de relación** entre el **por qué** y el **para qué** de la evaluación.

Los programas suelen tener poca capacidad técnica instalada y también escaso presupuesto que les permita desarrollar un área específica de evaluación. Uno de los puntos interesantes a tener en cuenta es que la producción de evaluación obedece a demandas concretas como también a demandas coyunturales, donde se encuentran involucrados los intereses de múltiples actores - en esta dispersión del campo político-burocrático - donde se inscribe la práctica de la evaluación.

En esta dirección, una de las cuestiones a tener en cuenta es que los tiempos de la gestión, si bien tienen una relativa autonomía también se organizan sobre los tiempos políticos, es decir sobre el contexto. Y, en relación con esto **la evaluación y los evaluadores** actúan interpretando el contexto y construyendo ese contexto y, por lo tanto, ambos son productores del espacio de lo público.

Consultas Bibliograficas

AGUILAR IDANEZ Y ANDER-EGG. **Evaluación de servicios y programas sociales**. Editorial Buenos Aires: Lumen, 1994.

BALLART, X. **¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?**, MAP, Madrid, 1992.

DELEUZE, G. *No un escritor, un nuevo cartógrafo*. **Critique** 343/75, 1975.

DOMENCH, P. *El "cómo" de las políticas y/o programas sociales y el "hacer" de las organizaciones. El caso del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV)*, CIAP, FCE-UBA, año I, v. I, n. 2, 2001.

ESCOLAR, C. (comp.) **Topografías de la investigación. Métodos, Espacios y Prácticas Profesionales**. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

FOUCAULT, M. **Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión**. SXXI. Buenos Aires, 1976.

GRAMSCI, A. **El materialismo histórico y la filosofía de B. Croce**. Juan Pablos México D.F., Editor, 1975.

JAMES, G. *Evaluating in Public Health Practic en: H.C. Shulberg, A.Sheldon y F.Backer (Comp.) Program Evaluation in the Health Fields*, Nueva York: Behavioral Publication, 1969.

QUINTERO Uribe, V. M. **Evaluación de proyectos sociales**. Fundación de Educación Superior. Bogotá, 1995.