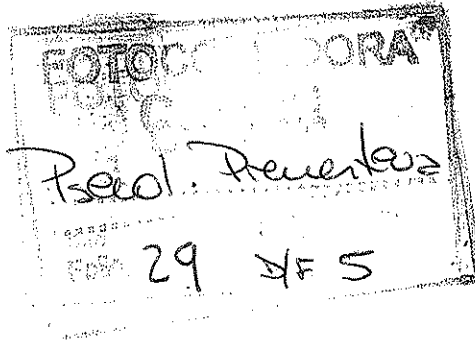




UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE HUMANIDADES Y
CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
(Departamento de Psicología)

SERGIO LABOURDETTE
MIRTA GAVILÁN



**ESTRATEGIAS DE EVALUACIÓN
PARA PROGRAMAS SOCIALES**

(orientados a la Prevención)

ISSN 1515-1484

Equipo de Investigación:

|| Mónica Malagamba
Adriana Villalva

COLECCION "Temas en Psicología"
Estrategias de Evaluación para Programas Sociales
(orientados a la Prevención)

Diseño y diagramación: Andrea López Osornio

© 2000 - Edición del Departamento de Psicología de la Facultad de Humanidades
y Ciencias de la Educación - Universidad Nacional de La Plata.

ISSN 1515-1484

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Dirección: Calle 48 entre 6 y 7, Departamento de Psicología de la Facultad de Humanidades y Ciencias
de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, 7mo. Piso. La Plata. C.P. 1900 ARGENTINA
Teléfono: 54 221 483-6089, interno 31
e-mail: labour@ciudad.com.ar

Noviembre 1999

I. INTRODUCCIÓN

En la Cátedra de Psicología Preventiva, uno de los temas que se aborda con mayor detenimiento, está referido a las diferentes intervenciones interdisciplinarias en los planes y programas de prevención, con especial énfasis en el rol del psicólogo.

Dado que la prevención está considerada a nivel mundial y en todos los organismos internacionales y eventos científicos como la principal estrategia de abordaje de dichas problemáticas, surgió la idea de investigar distintos programas de prevención en salud y educación en la Provincia de Buenos Aires y fundamentalmente el proceso complejo de evaluación de los mismos.

Nuestra experiencia en diferentes intervenciones institucionales en los niveles de conducción, coordinación, evaluación, ejecución y docencia (especialmente cuando nuestros alumnos realizan tareas de campo), llevó a plantearnos algunos interrogantes referidos a la eficacia de los logros obtenidos de acuerdo con los objetivos propuestos en cuanto a prevención de determinadas problemáticas psicosociales.

Para ello elaboramos un proyecto de investigación titulado: *"Investigación Evaluativa sobre Programas y Proyectos en las áreas de Salud y Educación en la Provincia de Buenos Aires"*. Dicho proyecto fue aprobado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNLP. La investigación propuesta se centró en el análisis de la evaluación de programas de prevención en las áreas de Salud y Educación, con desarrollo en la Provincia de Buenos Aires, tanto en el nivel gubernamental como en el no gubernamental, tendiendo a analizar su eficacia y eficiencia.

Nuestro país carece de tradición en el desarrollo de programas de tipo comunitario. Sin embargo, a partir de 1983, la reinstauración democrática posibilitó la apertura de diversos espacios sociales aptos para ejecutarlos.

Se generaron así múltiples iniciativas vinculadas con las políticas sociales. Las características comunes a ellas fueron: la búsqueda de una participación comunitaria, la concepción interdisciplinaria y el alto grado de voluntarismo, pero también el escaso nivel científico-metodológico, la discontinuidad y el desconocimiento de su efectividad.

Como ya señalamos, a partir de la democratización del país se generaron múltiples iniciativas en programas y acciones de prevención, con el apoyo de organismos nacionales e internacionales, aunque desconociéndose, en los distintos niveles de decisión, las evaluaciones de los mismos. Dentro de este marco se hizo necesario considerar qué programas en desarrollo tenían en cuenta la efectividad (en cuanto al logro de objetivos); el impacto comunitario (cobertura y modificaciones observables) y la eficiencia (adecuado uso de los recursos económicos).

Así, pese a las numerosas acciones preventivas desarrolladas en distintos ámbitos, no se ha evidenciado una incidencia positiva en el cuerpo social. Esta situación

debe ser revertida ya que significativos avales científicos apuntan a privilegiar la **prevención** como vía óptima para dar solución a problemáticas sociales, educativas y sanitarias.

En la Investigación nuestro equipo de trabajo consideró programas de prevención específica e inespecífica que estuvieran en ejecución en 1993, dirigidos a la comunidad, ya sea en el marco de instituciones oficiales o fuera de éste -no oficiales, autogestionados y de otros tipos.

2. EL PROBLEMA SOCIAL

La década de los 90 se inicia para gran parte de los países de Latinoamérica en el marco de una persistente recesión económica y una pobreza creciente para amplias capas de la población. Se conforma un escenario social cuya estructura se va modificando; se asiste a un proceso de fragmentación y exclusión en el que las clases redefinen sus lugares evidenciándose mayor polarización y heterogeneidad.

La contracción del Estado y el retiro de sus funciones redistributivas, los cambios en el mercado de trabajo con aumento de la precarización y el desempleo, la caída de los ingresos y el aumento de la pobreza con la incorporación a ella de los sectores medios, son elementos que conducen a un mayor deterioro social.

Surgen cada vez más evidencias de que la crisis y el proceso de ajuste que la acompañó, han afectado con especial dureza a determinados grupos respecto a sus condiciones ambientales, de salud, nutrición y educación. Uno de los indicadores que permiten visualizar la agudización de estas condiciones es el riesgo sanitario.

Como parte de este proceso aparecen también modificaciones en la dinámica entre demanda, cobertura y organización de la oferta en salud y educación.

Lo distintivo de la crisis ha sido el surgimiento de un nuevo grupo social: "los nuevos pobres". Se trata de aquellos sectores medios de la población que, por el deterioro de sus ingresos¹, se encuentran ante la imposibilidad de acceder a los bienes y servicios básicos de alimentación, salud, transporte, educación y vivienda. Es un grupo heterogéneo y con diferentes niveles de concentración (dispersión) en todo el espacio urbano.

La pobreza urbana se incrementó y se alteró su composición, siendo el universo de los pobres ahora más heterogéneo: a los "pobres estructurales" (población con NBI), grupo conformado por aquellos que sufren carencias básicas de infraestructura sanitaria y de vivienda, se incorporan otras familias; algunas "ex-pobres

¹ El salario real comienza a descender en 1975 y sufre una vertical caída de 40% promedio en 1976 de la que no sólo no se recupera sino que vuelve a descender en 1989. A partir de 1991 y hasta 1992 se verifica una recuperación de los ingresos reales, los mismos se estancan durante el '93 para luego caer en 1994.

Minujin, A.: "Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad Argentina", Cap. I "Transformaciones en la estructura social Argentina" UNICEF-LOSADA, Bs. As., 1993.

estructurales"² y otras pertenecientes a sectores medios, los "nuevos pobres", que ven disminuir su poder adquisitivo.

Un estudio del Banco Mundial señala que el deterioro en las condiciones de vida de la población ha implicado un crecimiento del porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza: de un 27% en 1980 ascendió a un 32% en 1989. (Minujin, 1994).

¿Quiénes son los nuevos pobres? Maestros, obreros industriales, jubilados, empleados públicos y de comercio, profesionales, cuentapropistas, pequeños propietarios de campo: todos los hombres, mujeres y familias -de diferentes edades- que en los últimos años se han empobrecido y han visto caer, con diferentes ritmos, sus ingresos y niveles de vida. En muchos casos pierden el acceso a determinados servicios, como las obras sociales o la jubilación; en otros, los bajos ingresos que perciben ni siquiera les permiten satisfacer adecuadamente sus necesidades alimentarias.

Con distintas trayectorias sociales y orígenes familiares, que es lo que marca la distinción con los pobres estructurales, poseen un capital social y cultural que se constituye en el principal -por no decir el único- recurso y/o herramienta con que cuentan hoy los nuevos pobres.

Como señala Minujin (1995), utilizando recursos que adquirieron, sin seguir ninguna lógica más que la del propio origen e historia personal, los nuevos pobres llegan a satisfacer necesidades de lo más diversas. Pero en muchos casos, dado lo fortuito y aleatorio de los recursos con que se cuenta, hay muchas demandas que quedan insatisfechas o se hacen más "elásticas". Se recortan gastos, se modifican, limitan y suprimen prácticas, conjuntamente con cambios en la utilización de los servicios: salud, educación, etcétera.

Los programas de investigación en las áreas de Salud y Educación constituyen una dimensión de las políticas sociales que desarrollan el Estado, en primer lugar, y las organizaciones no gubernamentales, luego. La evaluación de estos programas, no obstante formar parte del proceso global de planificación, suele ser un aspecto considerado en forma secundaria.

En nuestro país la discontinuidad de políticas sociales, debido tanto a interrupciones del sistema democrático como a variaciones político-partidarias, no han facilitado el desarrollo de programas sociales susceptibles de ser evaluados en el mediano y largo plazo.

La Provincia de Buenos Aires, cuyo número de habitantes excede el 30% de la población total del país -concentrados especialmente en el conurbano capitalino-, configura un área de alta complejidad en cuanto a las problemáticas sanitarias,

² Familias que habían dejado atrás un pasado de pobreza.

Minujin, A.; Kessler, G. (comps.): "La Nueva pobreza en la Argentina" Cap. "Cayéndote-Cayéndose", Editorial Planeta, Bs. As., 1995.

educativas y psicosociales en general. En la región, una multiplicidad de variables interactúan para que exista un 20 a 30% de la población con sus necesidades básicas insatisfechas, y sea considerada, por lo tanto, de alto riesgo. La necesidad de asistencia y prevención de aspectos vinculados con el mejoramiento de la calidad de vida, son una prioridad nacional.

Uno de los cambios que se viene produciendo en las Políticas de Salud, es la incorporación de la planificación estratégica, una de cuyas características es la incorporación de actores de la comunidad para el abordaje de diferentes problemáticas sociosanitarias. El fracaso que representó la planificación tradicional ha llevado a la elaboración e implementación de una serie de programas en algunos sectores populares encabezados no sólo por el Estado sino también por organismos no gubernamentales; basando su diseño estratégico en la aplicación de metodologías participativas.

3. MARCO TEÓRICO

La investigación del tema implicó abordar el problema de la eficacia y los resultados sociales de la aplicación de los citados programas preventivos. Estos objetivos de investigación y estas implicancias exigen el desarrollo de un marco teórico adecuado. De esta manera debemos enunciar algunos complejos hipotéticos que nos permitan indagar con mayor precisión y profundidad el conocimiento del campo.

Resituamos a la prevención en el marco de una concepción estratégica. La prevención suele ser abordada desde dos modelos básicos que se aplican en diferentes contextos. Ambos modelos prescriben aspectos diferenciados de la realidad, pero plantean, al mismo tiempo, la posibilidad de ser utilizados como complementarios en un enfoque integral.

La necesidad de comprender, y de elaborar, distintas formas de intervención social nos ha llevado a plantearnos una concepción estratégica adecuada a las exigencias preventivas.

Estas estrategias de carácter múltiple operan sobre un variado repertorio de dimensiones, superando el planteo de las intervenciones específicas.

3.1. LA PREVENCIÓN

Actualmente entendemos la prevención como la capacidad que posee el ser humano y su grupo social para anticiparse, con diferentes estrategias, a situaciones que puedan provocar diversos tipos de daño, posibilitando así crear y/o fortalecer los conocimientos, actitudes, habilidades y valores que ayudarán a impedir o minimizar el daño.

Hay que diferenciar, entonces, entre: a) Prever: saber con anticipación lo que ha de suceder y b) Prevenir: preparar, aparejar, disponer con antelación las cosas necesarias para algún fin.

En la Cátedra de Psicología Preventiva utilizamos dos modelos conceptuales: 1°- *Modelo Epidemiológico Social* y 2°- *Modelo Educativo Formal y No Formal*, con el fin de abarcar y diferenciar el amplio espectro de las intervenciones preventivas en el marco de la sociedad. Veamos estos modelos sucintamente:

- a) *Modelo Epidemiológico Social* establece sus unidades de análisis en las poblaciones, en sus diversas escalas: barrios, ciudades, partidos, provincias, regiones, etc. De esta manera permite contextualizar las respuestas individuales en términos del medio social donde se desarrollan, detectar situaciones de riesgo biopsicosocial y llevar adelante técnicas de movilización para enfrentar dichas situaciones y superar los límites del modelo clínico.
- b) *Modelo Educativo Formal y No Formal* este modelo se apoya fundamentalmente en la llamada educación básica formal y no formal; y tiene como contexto a la comunidad educativa considerada eje de la prevención primaria, dado el mayor grado de accesibilidad a un sistema orgánico y mayoritario.

A partir de estas consideraciones, creemos conveniente la constitución de un *Modelo Integral de Prevención* que combine y articule los aportes de estos dos modelos.

3.2. LAS ESTRATEGIAS PREVENTIVAS

Los modelos mencionados, nos señalan las características seleccionadoras de sus respectivos contextos, sociales y educativos, y nos proveen los marcos teóricos que sustentan las estrategias. Las estrategias se manifiestan como praxis dirigidas a alcanzar los objetivos fijados. Veamos el desarrollo de estos puntos:

Praxis preventivas:

En las praxis preventivas se tienen en cuenta dos grandes modalidades:

1. *Prevención específica:* apunta a la prevención a partir del síntoma. Las consecuencias directas e indirectas que influyen en las diferentes problemáticas incluyen diversos niveles informativos y apuntan al temor.
2. *Prevención múltiple inespecífica:* está orientada a modificar aspectos que hacen al "estilo de vida" de los grupos. Apuntan a trabajar aspectos que subyacen en la multicausalidad, a modificar hábitos y actitudes tendientes al logro de una mejor calidad de vida.

Las dos modalidades son necesarias en prevención pero se debe tener en cuenta que el peso de cada una de ellas varía según el contexto de aplicación (escuelas, hospitales, servicios de salud mental, comunidades marginales, etc.). Por la índole de nuestro planteo integral, nosotros ponemos el énfasis en la modalidad inespecífica que denominaremos «múltiple».

Dentro de los niveles que describe Gerald Caplan en la década del '60 en los Estados Unidos, dentro del Proyecto Alianza para el Progreso, se distinguen:

- I. **Prevención Primaria:** las acciones que se implementan tienden a la no aparición de un hecho negativo.
- II. **Prevención Secundaria:** las acciones que se realizan tienden a reducir una problemática instalada.
- III. **Prevención Terciaria:** las acciones que se implementan tienden a paliar las secuelas dejadas por el problema.

Esta concepción asigna particular importancia a la prevención dentro de un esquema, que podríamos llamar «prevención normativa». Se centra, en la mayoría de los casos, en la disminución de la incidencia de problemas específicos planteados como necesidad a partir del diagnóstico. Esta propuesta de los niveles de prevención fue adoptada en nuestro país con algunas adecuaciones, especialmente en el sistema salud.

Actualmente, si bien los tres niveles enunciados aparecen en los diferentes planes y programas, la prevención normativa (reglada, pautada) ha sido reemplazada por una prevención de carácter estratégico, donde los actores sociales destinatarios de los programas y acciones de prevención tienen una participación más directa y adecuada a cada realidad sociocultural regional.

En la actualidad, en el sistema de salud, la prevención primaria es estrategia fundamental del área salud.

Analizamos los alcances y el encuadre con que consideramos la **Prevención**, y hacemos lo propio con el concepto de **Evaluación**.

Ambos constituyen los analizadores a tener en cuenta en cada uno de los Programas y/o Proyectos, sobre los que se desarrolló esta investigación.

3.3. APORTES PARA UNA TEORÍA DE LA EVALUACIÓN

1) Introducción

Como consideraciones previas a la lectura de este documento estimamos necesario establecer:

- 1) La evaluación es parte del proceso de programación, junto con la planificación y la ejecución. No obstante, dada su importancia real y la paradójica sub-evaluación de la que suele ser objeto, es oportuno describir y profundizar sus alcances.
- 2) A los fines de lo aquí desarrollado queda acotada la evaluación a los programas y proyectos sociales, definidos éstos como aquellos destinados a aplicar "políticas sociales"³.

Las perspectivas que involucran la programación de proyectos sociales son múltiples y variadas. Cada proyecto constituye una lectura particular de la realidad. A su vez, el proyecto es diferente según lo que significa para cada uno de los actores involucrados.

Cada proyecto define una problemática central que quiere enfrentar. Es *selectivo* respecto de la realidad. Por ello se dice que posee *intencionalidad*, da cuenta de una realidad nueva que pretende construir.

Cada proyecto de acción social está conformado por actividades, métodos de trabajo, formas de organización y evaluación de actividades que se orientan a un problema definido para incidir en su transformación.

La bibliografía es extensa al consignar aspectos descriptivos y metodológicos referidos a la evaluación (tipologías, condiciones previas, instrumentos, exclusiones temáticas en el relato cuando describe intervenciones evaluativas y señala sus dificultades operativas, obstáculos de índole subjetiva y otros), y suele ser escasa e inapropiada a la hora de su utilización para corregir y retroalimentar la acción.

Es necesario establecer que evaluar en el campo social nunca debe entenderse como sinónimo de medir, si esto sólo incluye una dimensión cuantitativa. Veamos diferentes definiciones de **evaluación**:

- Para la Real Academia Española es *señalar el valor de una cosa*.
- Según Carol Weiss, se trata de *medir los efectos de un programa con las metas que se propuso alcanzar a fin de contribuir a la toma de decisiones subsiguientes acerca del programa y para mejorar la programación futura*.

³ Passalacqua, E.; Villar, A.: "... la política social tiene tradición como categoría académica y de planificación y en las prácticas en ámbitos locales pero que sólo puede definirse por extensión abarcando los distintos sectores (educación, salud, seguridad social, vivienda, etc.) porque:

a) El adjetivo social aplicado a política no tiene la misma fuerza que internacional o económica.

b) Son sectores de servicios más que políticas sociales globales.

c) Las funciones de los diversos sectores están escasamente conexas y coordinadas". En "La Política Social de los municipios argentinos...", *Revista de Ciencias Sociales*..., nov. 1984.

- Para Espinoza Vergara es el *enjuiciamiento analítico entre lo planteado y lo realizado*⁴.
- Desde nuestra perspectiva, **evaluación** es *el proceso por el cual, a través de determinados indicadores, podemos verificar con cierta objetividad la eficiencia y eficacia de acciones llevadas a cabo para el cumplimiento de los objetivos fijados y analizar si éstos se han logrado*. Más sintéticamente, evaluación es *el proceso organizacional para mejorar las actividades y ayudar a tomar decisiones para el futuro*.

Del mismo modo que las diversas fuentes consultadas proponen otras tantas definiciones, también lo hacen tipificando y categorizando la evaluación. Señalamos a continuación algunas de ellas, dejando constancia de que en el apartado siguiente desarrollamos en forma específica las que tendremos en cuenta en el marco de nuestra investigación:

a) Según sus **objetivos**:

- Para medir
 - Idoneidad
 - Eficiencia
 - Efectividad

- Para facilitar la *Toma de Decisiones*

b) Según el **tipo de evaluación** que se desee realizar:

■ *Dimensión Temporal*

- Formativa (Durante)
- Sumativa (Final)

■ *Procedencia* de los evaluadores

- Interna
- Externa
- Mixta

■ *Naturaleza* de lo que se evalúa

- De Necesidades (Previa)
- De Diseño (Factibilidad)
- De Desempeño o Proceso
- De Impacto

c) Entre las **condiciones** que se le demandan:

- *Objetiva*
- *Válida*
- *Confiable*
- *Oportuna*
- *Práctica*

II) Nuestro Marco Operativo

En el marco de nuestra investigación se trata de valorar los cambios producidos en determinados escenarios sociales como producto de acciones destinadas a lograr transformaciones de carácter positivo, vinculadas con la calidad de la salud y de la educación de la población.

La evaluación es una herramienta técnica privilegiada, cuya utilización -en el marco de los programas sociales- requiere una incorporación sistemática de conocimiento científico; esto no lo hace en forma acrítica sino que irá construyendo su legitimidad en una relación dinámica con los actores involucrados.

Cabe aquí reflexionar sobre la necesidad de fundar juicios valorativos referidos a los desarrollos programáticos. Este concepto no puede dejar de ser, en cierta medida, arbitrario, aunque -eso sí- asumido socialmente en función de intereses, consenso y tradiciones específicas acordes con cada una de las problemáticas que se estén evaluando. Si bien se parte de reconocer como limitación la imposibilidad del discurso científico para definir criterios universales ("adecuados") para resolver las necesidades de determinadas comunidades o sectores sociales (Tenti, 1992), es posible desarrollar ciertos criterios de evaluación que sirvan para facilitar el reconocimiento de los indicadores pertinentes en cada caso.

En esta dirección apunta la **evaluación participativa**, que "es una técnica que permite la intervención de la comunidad organizada en el análisis cuali-cuantitativo de los logros y fracasos que se obtienen en la realización de una acción *programada*" (Organización Mundial de la Salud).

Hacer propia esta definición es dar cuenta de un proceso dinámico cuyos actores -programadores y beneficiarios- van generando sucesivas acciones correctivas que harían de la evaluación un proceso operativo y funcional, plasmando en hechos concretos las respuestas acordes con las necesidades comunitarias.

Si bien no se desarrolla aquí el tema de la **participación**, la definimos como "el conjunto de actividades mediante el cual los individuos se involucran y ejercen influencia en los escenarios públicos que atraviesan su vida cotidiana".

Debe tomarse en cuenta en la evaluación participativa el equilibrio cuali-cuantitativo, ya que, si bien ambas son dimensiones complementarias, su importancia relativa estará marcada por la naturaleza de las acciones evaluadas. A modo de ejemplo:

⁴ Espinoza Vergara, M. *Evaluación de Programas Sociales*, Edit. Humanitas. Bs. As. 1988.

sin duda es posible -y frecuente- dar cuenta de cuantos "talleres participativos" se han efectuado en determinados emprendimientos; este dato es insuficiente si no se lo complementa con observaciones acerca del tipo de vínculos, la calidad de las interacciones, los cambios actitudinales, las intervenciones efectivas de los integrantes, y de todo ello en relación con los objetivos del programa.

Existen limitaciones para la participación en la evaluación, las más de las veces debido al condicionamiento de sus propios actores. Estos condicionamientos son de tipo socio-cultural, históricos, propios del programa: valoración social de la actividad, nivel de instrucción que dificulta las intervenciones verbales, desconfianza, y otros. Es por ello que en muchos casos la participación evaluativa se reduce a aspectos menores e instrumentales más que a lo que pueda impactar en decisiones vitales del programa.

Otro elemento a tener en cuenta es la **oportunidad** en que se realiza una evaluación, es importante que se la efective en diferentes momentos claves (antes, durante, después). Tomaremos en cuenta las siguientes:

- A) **Evaluación preliminar prospectiva:** compuesta por una serie de actividades destinadas a corroborar la viabilidad de un proyecto. Se refiere al *antes* de comenzar un proyecto; no se realiza en la mayoría de los casos. Se trata de determinar si es posible la realización del programa.
- B) **Evaluación de proceso:** abarcativa de la marcha de un proyecto en todas sus dimensiones. Se propone verificar el gradual cumplimiento de las acciones programadas. Facilita la realización de ajustes correctivos. Incluye el seguimiento del proyecto desde su inicio hasta su finalización, recogiendo información sobre la marcha de las actividades, características de sus actores, conflictos que puedan generarse, recursos y marco teórico que fundamenta. Este es, tal vez, el tipo de evaluación más objetivable.
- C) **Evaluación de resultados:** está referida al logro de los objetivos programados. Es un tipo de evaluación lineal que se pregunta por la efectividad, la cobertura y las modificaciones observables. Suele realizarse al finalizar la ejecución de un proyecto e incluir datos cuantitativos del tipo costo-beneficio.
- D) **Evaluación de impacto o repercusión:** se lleva a cabo tiempo después de finalizado el proyecto con la finalidad de analizar su eficiencia y eficacia. Durante esta evaluación es posible verificar otros efectos del proyecto no planteados pero sí generados por el proyecto original. Estos efectos agregados pueden ser positivos o negativos.

- **Impacto positivo:** acciones generadas más allá de lo programado, pero acordes con los objetivos propuestos.
- **Impacto negativo:** se trata de aquello producido intra o extraprograma, destinado a boicotear el logro de sus objetivos. Estos obstáculos suelen generarse por sectores cuyos intereses se ven afectados como consecuencia del éxito de determinados programas.

Hay otros aspectos de la evaluación que deben ser analizados, en particular los referidos a:

- 1) **Componentes:** por qué, para qué, cuando, cómo, quiénes evalúan, y cuáles son los responsables del sostenimiento material del proyecto.
- 2) **Herramientas** necesarias para evaluar: informes de monitoreo, selección de muestras, guías de observación, encuestas, entrevistas, etc.
- 3) **Indicadores:** si son fieles a los objetivos, sensibles, posibles, cuantificables (este concepto será profundizado posteriormente).

Las precedentes consideraciones acerca de las características de la evaluación sólo adquieren sentido en la medida en que estén al servicio del mejoramiento de los programas y de las políticas sociales que las contienen. El caso contrario las convierte en un mero recurso teocrático que -lejos de prestar un servicio- suele crear situaciones persecutorias para los actores de los programas, cuando no generan apreciaciones e informes estériles que pueden llevar a hacer peligrar la continuidad de acciones, en muchos casos beneficiosas para las comunidades.

La primordial finalidad de nuestra investigación es, precisamente, incidir en forma positiva en la programación y ejecución de políticas sociales, profundizando la investigación y posibilitando una toma de conciencia sobre la importancia de realizar evaluaciones oportunas. El modo de lograrlo será la construcción de instrumentos válidos para realizarla mediante el seguimiento de acciones, el favorecimiento de reajustes y la promoción de mecanismos de difusión intersectorial que faciliten la replicación de programas de impacto favorable.

III) Dimensión Cualitativa

Como contrapropuesta a la tendencia a evaluar programas con instrumentos preparados de antemano, surgen nuevas estrategias. Estas señalan como paradoja que los programas se evalúan con instrumentos tales como escalas de desarrollo y pruebas de inteligencia, que no reflejan el grado de cumplimiento de los objetivos. Afirman, además, que los mecanismos tradicionales de evaluación constituyen un obstáculo para las innovaciones y la aclaración de conceptos relativos a la problemática de los programas sociales.

A fin de superar esta situación, proponen desarrollar métodos de mayor poder descriptivo para documentar en forma más adecuada siquiera alguno de los siguientes aspectos: participación de la comunidad en el programa, especialmente en la fase de planificación y lanzamiento; valores, actitudes y expectativas; autoimagen; autoconfianza; vínculos institucionales y administrativos; el desarrollo de formas de interacción entre técnicos, profesionales y la comunidad.

Desde quienes proponen estas nuevas estrategias se plantean algunas cuestiones, "no es fácil responder qué es lo que debemos evaluar, cómo lo haremos". Posiblemente, hay por lo menos tres grupos identificables con interés en que se realice una evaluación. Los trabajadores del proyecto y las instituciones que financian el programa desean saber si se han alcanzado los objetivos. Los miembros de las comunidades participantes en el programa, que desean saber los resultados de sus esfuerzos. El propio Estado, o la autoridad local pertinente, tiene un interés válido en los resultados. Las consideraciones de todos estos organismos interesados deben hallar un lugar en el marco del diseño total de la evaluación.

Con respecto al tema de los grupos de control, plantean la posibilidad de seleccionar dos comunidades equivalentes para ser comparadas. En un área, el programa empezaría dos o tres años después que en la otra, lo que facilita el examen de los efectos del programa en el tiempo.

Hay quienes disienten con respecto a los grupos de control por las dificultades que acarrear y su escasa confiabilidad. Estos especialistas proponen, en cambio, el estudio profundo del proceso, vale decir, cómo se viene desarrollando el programa, cuáles son los factores que indican su éxito o su fracaso en distintas áreas de operación, qué cambios acarrea a la comunidad, a las estructuras administrativas y a los propios trabajadores del proyecto.

Ambas posiciones insisten en el hecho de que en cada nivel existen indicadores útiles que se pueden emplear para medir la efectividad de un programa.

En la evaluación, el elemento crítico es la honestidad, finalmente, para con los propios protagonistas del proyecto. Una evaluación efectuada en forma honesta puede mostrar dónde está fallando un programa y señalar las áreas donde es necesario realizar modificaciones.

En lo concerniente a la organización, el debate prosigue en torno a las virtudes que corresponden a evaluación interna y externa. Con frecuencia, los visitantes de afuera no se dan cuenta de los sutiles matices que tiene el funcionamiento de un proyecto. Su desconocimiento significa que pueden dejar de recoger la mejor información de las comunidades. El evaluador interno tiene más probabilidades de recibir información que pueda enriquecer la percepción del desarrollo de un programa.

Los distintos sectores interesados en la investigación son: las agencias de gobierno, los organismos internacionales, los propios actores de los programas, la comunidad científica involucrada en el tema. Vale la pena mencionar la experiencia

española: "En los últimos tiempos España se ha visto desbordada por la cantidad de programas sociales demandados desde diferentes comunidades con recursos económicos cada vez más recortados para su financiamiento; por lo que surgió el auge de la 'evaluación de programas sociales' y hay diversos trabajos en relación al tema"⁵.

Los autores han considerado necesario, para evaluar la rentabilidad de los programas, proporcionar cierta dinámica estructural que dote a los programas de estrategias que garanticen una evaluación continua.

Para que una evaluación sea operativa, hay que delimitar previamente los aspectos del programa que se van a evaluar. Hay programas que están divididos por áreas de acuerdo con objetivos. La evaluación por áreas se llama *evaluación parcial*. La evaluación de todo el programa, *evaluación global*. Esto dependerá de la finalidad que persiga la evaluación.

"El debate sobre la evaluación puede, y con frecuencia lo hace, adoptar una forma un tanto anárquica. No existen respuestas fijas si bien sí existen fuertes tendencias a nivel local y de proyecto para hallar sus propias soluciones" (Leighton, Carlos, 1989). No obstante, volviendo a los requerimientos de quienes adoptan decisiones políticas, existe una evidente necesidad de que se descubran nuevos caminos para comparar programas, para extraer lecciones generales de estrategia, y de convalidar con firmeza la importancia que los escasos fondos se orienten a la satisfacción de las necesidades de niños y familias de maneras nuevas y más productivas.

IV) La Evaluación Iluminativa

A nuestro juicio constituye una propuesta interesante -y por ello los detalles- la evaluación iluminativa, que fue aplicada a un importante proyecto desarrollado en Chile, Programa Padres e Hijos (Richard, Howard, 1985).

La misma fue propuesta inicialmente en el Instituto Tecnológico de Massachusetts entre 1967 y 1969 y desarrollada en la Universidad de Edimburgo como una metodología integral, siendo usada a partir de entonces en una respuesta a la frustración producida por los métodos evaluativos tradicionales. Sin embargo, la evaluación iluminativa como estrategia de investigación debe afrontar críticas debido a su relativa falta de interés en la formulación de objetivos, su escepticismo frente a los procedimientos estadísticos, la aplicación de métodos "subjetivos" (utilizados por los historiadores) y, fundamentalmente, por considerar que la evaluación cumple una función de información más que de inspección o calificación.

⁵ Medina Tornero, E. "Evaluación de Programas"; en Martín González, A., Chacón Fuertes, F. y Martínez García, M.: *Psicología Comunitaria*, Textos Visor, Madrid, 1993.

Con respecto a los enfoques de evaluación tradicional con sus características de sistematicidad, rigor, cuantificación, Richards se pregunta: "¿No será excesiva la confianza en las encuestas o técnicas similares? ¿Es la investigación que depende del conocimiento técnico de los métodos y procesamientos de datos -forma apropiada de ciencia social ortodoxa para las Universidades del Norte- algo que puede ser exportado a las Universidades y a los profesionales del Sur? ¿La forma usual de evaluación ayuda realmente a los que toman las decisiones a comprender la naturaleza de un programa, su vida, sus problemas más comunes, sus suposiciones implícitas; o es configurada de tal manera que efectivamente aparte del estudio de las mil eventualidades que deben pesar en las decisiones en el mundo real?"

La respuesta a estos interrogantes es algo más que perfeccionar escuelas o metodologías tradicionales; es el planteamiento de nuevas perspectivas que incluyan una confrontación con las realidades de los fenómenos cotidianos más que con los mandatos metodológicos.

La **evaluación iluminativa** es un intento por articular y practicar un auténtico enfoque alternativo.

Es **holística**: los evaluadores presentan los variados contextos del programa evaluado y buscan retratarlo como un proceso total, como una construcción organizada individual que necesita ser analizada desde diferentes perspectivas.

Es **sensible**: porque los investigadores trabajan unidamente para proporcionar todo lo relacionado con un programa en un informe útil, que puede tomar diferentes formas y métodos, pero que se diseña para informar y para agregar algo más a su comprensión (el informe tiene que ser ameno para que sea sensible, las entrevistas académicas no son un modelo).

Es **heurística**: porque el diseño sufre continuas redefiniciones a medida que aumentan los conocimientos básicos; es un estudio donde permanentemente aparecen nuevas preguntas.

Es **interpretativa**: porque desarrolla descripciones estrechamente vinculadas con ejemplos, cifras, hechos significativos; realiza una descripción general del programa realizando la complejidad del mismo. Arroja luz ("ilumina") sobre facetas poco conocidas que resultan, sin embargo, cruciales.

El evaluador iluminativo ordena y resume puntos de vista, reúne hechos y documentos informativos, identifica aspectos de importancia, identifica el contexto histórico, resume soluciones y proposiciones acerca de cómo ocuparse de los problemas principales e intenta dar a conocer, preferentemente en forma narrativa, la vida, la calidad humana, el carácter del programa para que otros puedan experimentarlo por sí mismos.

El desafío que propone la evaluación iluminativa es el diseño de métodos adecuados al problema que en cada caso se evalúa. Una de las estrategias innovadoras sugeridas es la de Imagen Verbal, que es un intento de responder al ¿cuánto? Consiste

en un cuestionario-resumen compuesto de varias partes que permita al evaluador ordenar información y comentarios en gran escala tomando en cuenta la realidad de todas las comunidades involucradas en el proyecto, de manera que sus miembros contribuyan como co-investigadores, de modo que éstos, en lugar de sentirse disminuidos por la evaluación, se sientan tomados en cuenta.

La propuesta de Richards es la aplicación del enfoque sistémico en evaluación señalando sus limitaciones por dificultades prácticas, imposibilidad de asignar valores a las variables, como también por limitaciones de tipo teórico. Su propuesta de evaluación iluminativa es una estrategia dialéctica superadora de la anterior ortodoxia.

V) Indicadores Sociales

El indicador se refiere a una situación concreta, esto es que el fenómeno estudiado por el indicador tiene un espacio y un tiempo determinado y se circunscribe estrictamente a su enunciado, ya que lo que señala no es toda la realidad del objeto al que se refiere sino una parte del mismo. Supone que la información recogida sólo atañe a una parte de las manifestaciones del objeto a estudiar y que dada su complementariedad, tal información debe ser estudiada con el conjunto de las demás informaciones proporcionadas por los otros indicadores.

En cuanto a los indicadores para la evaluación de programas sociales, éstos tienen estrecha relación con las características de los programas en sí, ya que un mismo tipo de programa y/o proyecto puede darle diferente peso a un indicador en función del sistema social donde se incluye el mismo.

La selección de los indicadores es dependiente de los paradigmas científicos.

Los indicadores resumen aspectos de la realidad mediante operaciones que consisten en la selección arbitraria de observaciones y el establecimiento de interrelaciones entre los mismos (Cisneros, FLACSO). Desde esta perspectiva, un indicador es un instrumento de medición descriptiva de la realidad, y su validez dependerá en gran medida del marco conceptual que determina cuáles observaciones se seleccionan para construir el indicador.

"Un indicador es una medida descriptiva de los cambios o los resultados ocurridos en un proceso y que se construye como producto de la relación entre dos o más variables seleccionadas de acuerdo a un marco conceptual determinado por el investigador."⁶

Los indicadores no se construyen en abstracto. Están en función y son dependientes del proceso de evaluación o monitoreo, el cual a su vez se realiza en un contexto determinado.

⁶ Mondol, M. "Evaluación Institucional de Programas y Proyectos: Algunos elementos para la construcción y uso de los indicadores sociales", en *Revista Pobreza y Desarrollo Humano* Año 3, N° 6. Bs. As. 1993.

Construcción de Indicadores

El indicador debe ser:

- a) **medible:** debe expresarse de forma cuantificable en un número, porcentaje, razón, proporción cociente, etc.
- b) **objetivo:** debe significar lo mismo para todos. De allí la importancia que señaláramos a la definición precisa del indicador y de las variables que la constituyen.
- c) **válido:** medir lo que la definición dice que va a medir.
- d) **sensible:** apropiado para reflejar cambios en la situación que está midiendo.

Los indicadores hay que construirlos e interpretarlos dentro del proceso de evaluación o monitoreo y dentro del contexto con el cual se relaciona ese proceso.

VI) Consideraciones Finales

Una de las características de los sistemas de registro de los programas sociales es que se han ido construyendo a lo largo del tiempo, como respuestas a solicitudes específicas. Éstas dependen más de las preocupaciones puntuales de los funcionarios de turno y de las exigencias presupuestarias de cada momento que de alguna racionalidad técnica que se interese por el seguimiento de la gestión en el tiempo y por la evaluación. En esos terrenos, la información resulta sesgada por el hecho de que generalmente se registra y mide para solicitar el presupuesto⁷.

Consideramos a la investigación una práctica social particular cuyo éxito depende en buena medida de la flexibilidad y creatividad para captar una realidad, que no posee en sí procesos cuantitativos o cualitativos sino que los suyos deben ser entendidos como procesos de objetivación (válidos en ámbitos de legitimidad específicos) "mediante los cuales se les atribuyen determinadas propiedades a un objeto" (Piñal, 1989). "Un primer recaudo metodológico a cubrir antes de seleccionar técnicas se refiere a la necesidad de evaluar cuando el objeto de investigación admite ser construido cuantitativamente y por lo tanto es posible de ser medido" (Cohen y Nagel, 1968).

⁷ Hintze, S. (comp.). *Políticas Sociales: contribución al debate teórico-metodológico*. CEA-CBC. Bs. As. 1997. Cap. "Problemáticas, enfoques y técnicas en el estudio de las políticas sociales".

La acción de contar no se lleva a cabo por sí misma sino porque sospechamos conexiones significativas entre los grupos que contamos. La enumeración se basa en hipótesis que traducen nuestra idea de lo que es relevante para nuestro problema y que desempeñan un papel de control en cada etapa de la investigación. Estas "sospechas" enmarcan las decisiones metodológicas y, en consecuencia, son previas a la selección de las herramientas técnicas.

La perspectiva propuesta por nuestra investigación apunta a generar insumos conceptuales, metodológicos y -en lo posible- instrumentales, pasibles de ser transferidos a los organismos que desarrollan programas sociales de alcance preventivo en el ámbito bonaerense.

Nuestra propuesta apunta a poner énfasis en la evaluación como instrumento de gestión orientado a la adquisición de conocimientos, a la acción como proceso orgánico para perfeccionar las actividades en curso. De ninguna manera promovemos un vano ejercicio tecnocrático ni meramente vigilante de la evaluación.

Dado que la elaboración del presente documento coincide con la 1ra. etapa de sistematización de datos, estamos en condiciones de verificar la escasa importancia conferida al tema en la mayoría de los programas en curso. Desde una dimensión macroinstitucional, es evidente la superposición de objetivos, metas e incluso grupos poblacionales destinatarios de los programas. Coincidimos en que carecemos a nivel nacional de una tradición en el seguimiento y retroalimentación de políticas, y que los debates están fuertemente ideologizados. Globalmente se ven puntos fuertes y débiles, aunque no aún estudios de costo-beneficio que permitan extraer conclusiones rigurosas (Villar, Passalacqua, 1994). Una primera y negativa evaluación está dada por la ausencia o articulación intra o interinstitucional, punto de urgencia que debería ser tomado en cuenta por los responsables de las políticas sociales para generar mecanismos articuladores superadores.

Si tomamos en cuenta los diseños analizados en las áreas de salud y educación en la Provincia de Buenos Aires entre los meses de agosto y noviembre de 1994, en el marco de esta investigación, menos de un 18 % informan acciones de evaluación. No se han consignado evaluaciones de diseño y menos aún de procesos.

Algunas de las observaciones realizadas por los alumnos a cargo de la 1ª etapa del trabajo de campo (recolección de datos a nivel central) fueron: "Todo se queda en la normativa"; "No hay recursos para las acciones, se queda todo en los afiches"; "La planificación estratégica no se realiza porque sale muy cara"; "No hay concientización de los actores que realizan el plan". En caso de ser legítimas estas apreciaciones, el problema estaría excediendo la temática de la evaluación y pondría en juicio el propio desarrollo de los programas. Esta hipótesis por el momento sólo queda planteada y habrá que observar esta cuestión en la 2ª etapa del trabajo de campo, que será cuando se tome contacto con las acciones directas.