

LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Reflexiones y experiencias en el escenario
actual de transformaciones del Estado



Nerio Neirotti
(coordinador)

María Eugenia Brissón
Matías Mattalini
(Editores)



Universidad Nacional de Lanús
Colección Políticas Públicas
Ediciones de la UNLa

LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
Reflexiones y experiencias en el escenario actual
de transformaciones del Estado

Neirotti, Nerio

La evaluación de las políticas públicas : reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado / Nerio Neirotti; adaptado por Nerio Neirotti. 1a ed. - Remedios de Escalada: De la UNLa - Universidad Nacional de Lanús, 2020. Libro digital, DOC

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-987-4937-55-1

1. Estado. 2. Políticas Públicas. I. Título.
CDD 320.6

Fecha de Catalogación: 28 de Diciembre de 2015

LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado

Coordinador: Nerio Neirotti

Editores: María Eugenia Brissón / Matías Mattalini

Primera edición impresa, 2015

Primera edición digital, 2020

Diseño de portada: Analía Martínez

Arte y Diagramación: Rubén Fernández

ISBN 978-987-4937-55-1

Impreso en Argentina

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Prohibida la reproducción sin la expresa autorización por escrito.

© **Nerio Neirotti**

© **Ediciones de la UNLa**

29 de Septiembre 3901

1826 Remedios de Escalada, Lanús,

Provincia de Buenos Aires, Argentina

Tel (54 11) 5533 5600 int. 5727

publicaciones@unla.edu.ar

www.unla.edu.ar



Universidad Nacional de Lanús

LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
Reflexiones y experiencias en el escenario actual
de transformaciones del Estado

Nerio Neirotti
(Coordinador)

María Eugenia Brissón
Matías Mattalini
(Editores)

Colección Políticas Públicas
Ediciones de la UNLa

Neirotti, Nerio

La evaluación de las políticas públicas: Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado / Nerio Neirotti ; adaptado por Nerio Neirotti. - 1a ed. - Remedios de Escalada : De la UNLa - Universidad Nacional de Lanús, 2015.

370 p. ; 22 x 15 cm.

ISBN 978-987-1987-67-2

1. Estado. 2. Políticas Públicas. I. Neirotti, Nerio, adap. II. Título.
CDD 320.6

Fecha de Catalogación: 28 de Diciembre de 2015

LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado

Coordinador: Nerio Neirotti

Editores: María Eugenia Brissón / Matías Mattalini

Diseño de portada: Analía Martínez

Arte y Diagramación: Rubén Fernández

ISBN 978-987-1987-67-2

Impreso en Argentina

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Prohibida la reproducción sin la expresa autorización por escrito.

© **Nerio Neirotti**

© **Ediciones de la UNLa**

29 de Septiembre 3901

1826 Remedios de Escalada, Lanús,

Provincia de Buenos Aires, Argentina

Tel (54 11) 5533 5600 int. 5727

publicaciones@unla.edu.ar

www.unla.edu.ar/public

Índice

Agradecimientos	7
Palabras de la Rectora	8
Hacia un nuevo paradigma de evaluación de políticas públicas	14
Eje I: Los requerimientos de la evaluación de las políticas públicas en el escenario actual de transformaciones del Estado	36
Eje II: La evaluación en el ámbito universitario y sus aportes a las necesidades y problemáticas nacionales y regionales	284

Agradecimientos

A la Rectora y a las autoridades del Consejo Superior de la UNLa quienes aprobaron y promovieron la participación de toda la comunidad universitaria en el Seminario Nacional “La evaluación de las políticas públicas en el escenario actual de transformaciones en el Estado”.

Al Comité Organizador del Seminario: Graciela Giangiacomo, Marcela Bottinelli, María Eugenia Brissón, Julián Di Silvestro y Matías Mattalini; todos ellos miembros de la Dirección de Planificación y Evaluación de la Gestión de la UNLa. A los diferentes colaboradores que hicieron posible la logística y el desarrollo del Seminario; en especial hacemos mención a Aarón Attías, Ezequiel Ivanis y Maira Barrera Silva.

Al Comité Académico Científico que evaluó los trabajos recibidos para ser presentados en el Seminario y publicados en el presente libro: Dr. Leonardo Federico, Dr. Pablo Rodríguez Bilella, Mg. Humberto Gallo, Mg. Paula Amaya, Dra. Cecilia Schneider, Mg. María Bonicatto.

A los Directores de Departamento y los/las Secretarios/as de la UNLa cuya participación ha sido muy activa en cuanto a la promoción del evento y por su presencia ya sea como expositores o moderadores de paneles y conferencias.

A las Redes de evaluación y las Redes de universidades que participaron y auspiciaron el evento: Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe –ReLAC, Red Argentina de Evaluación, Seguimiento y Sistematización - EvaluAR, Red Universidades y Políticas Públicas, Red Universidad-evaluación/comunidad, Red Evaluación desde la Perspectiva de Derechos, Red de Universidades del Conurbano Bonaerense – RUNCORB.

Al Instituto Nacional de la Administración Pública, que auspició el Seminario y lo destacó otorgando créditos a los agentes de la administración pública que participaron.

Palabras de la Rectora

(Transcripción de la exposición de la Rectora durante la Conferencia de cierre: Universidad y Evaluación al servicio de las problemáticas nacionales y regionales)

Muy buenas tardes a todas y todos. Agradezco a todos los invitados -que son grandes amigos míos y muchos de ellos, de aquí, de la UNLa- haber venido a participar de esta jornada. También, al incansable Vicerrector de nuestra casa que crea este tipo de programas y seminarios que son tan útiles para nosotros.

Quisiera hablar de dos cuestiones: en primer lugar, de la evaluación universitaria poniendo el foco en su pertinencia, o no; en segundo lugar, de la universidad frente a los problemas nacionales, es decir, en relación con lo requiere el país y nuestra región.

Esto es, en un punto, hablar de filosofía. La evaluación suele estar preñada de positivismo y ello implica que muchas veces se evalúe una política pública con criterios que son absolutamente “científicos duros”. Es decir, que no entiende ni de valores ni de historia. O sea, se pretende evaluar con un criterio positivista una universidad, por ejemplo en la Argentina sin mirar su historicidad y menos aún sus valores. Esto es esencial en universidades como las nuestras, sobre todo en las nuevas, en las cuales tenemos como imperativo transformar la realidad y, no sólo adaptarnos a lo que existe. Diría Paulo Freire (a quién le entregamos el Doctorado Honoris Causa): si la educación no sirve para transformar la realidad, entonces para qué sirve.

Por otra parte, sabemos que las universidades se crearon en el medioevo y que hacían todo lo contrario de lo que nosotros queremos hacer. Eran los clérigos quienes estaban a cargo; los sacerdotes interpretaban la verdad universal que era divina, entonces traducían del latín, del griego e interpretaban el texto. Nosotros queremos justamente al revés, interpretar la realidad para ver qué necesitamos hacer y, entonces, producir el texto; es decir, queremos pasar de problematizar los textos a textualizar los problemas.

El positivismo desconoce los valores. Por eso, sostiene Kelsen –filósofo del derecho– que la justicia absoluta es un ideal irracional. Para el positivismo todo es ideal y todo valor es irracional porque la racionalidad es sola y pura.

En consecuencia, la historia se interpreta según esa racionalidad. Por otra parte, también los evaluadores y la evaluación están preñados de esa racionalidad ahistórica, supuestamente homogénea y universal como si fuera música o matemática, que puede servir igualmente para la Universidad de Harvard, para La Matanza y para Lanús. En este sentido, cabe reconocer que la creación de la UNLa se pensó al servicio de nuestros problemas, del territorio y de la nación. La filosofía en nuestra América no es -como decía Hegel- el búho de minerva que llega con el crepúsculo. Hace algún tiempo, escribí un libro en el cual sostenía que la filosofía en América Latina es un gallo que está anunciando otro mundo, un mundo que no tenía topos, una utopía. La filosofía anuncia y preanuncia la voluntad política de un pueblo que quiere llegar a algún lugar -nada más ni nada menos- como la pretensión de esa primera ley educativa de la democracia.

Volviendo a la evaluación, no sólo está preñada de positivismo y de racionalismo, sino también de iluminismo. En oportunidad de la primera evaluación institucional de la UNLa, recuerdo que tuvimos un *clinch* porque sostuve que debían evaluar a la Universidad Nacional de Lanús de acuerdo a la misión que se había propuesto -que además estaba aprobada por la propia CONEAU-. No sirve que nos evalúen de acuerdo a parámetros aplicables a la Universidad de Harvard, a la Sorbona, ni siquiera a la UBA. Tienen que evaluar de acuerdo a la misión que nos propusimos: si la estamos cumpliendo, si estamos yendo hacia la meta, hacia esa utopía, ese sueño de una universidad al servicio del pueblo. Por el contrario, pueden evaluar si estamos yendo -como la mayoría de los estatutos universitarios de nuestro país todavía lo expresan- hacia la "búsqueda de la verdad universal". Les comentaba a mis colegas que les iba a prestar la linterna de Diógenes, pues, la verdad como tal no la puedo encontrar; y tampoco encuentro la racionalidad universal. Esta discusión que plantea la historicidad entre lo particular y lo universal, nos explica que no es lo mismo una universidad en Harvard que una en Lanús. No sólo porque tendrían todos ustedes que estar pagando miles y miles de dólares sino porque responde a otra estrategia, a otra misión y a otra función. Desde las perspectivas que mencioné anteriormente muchas veces no se entiende que queremos hacer una Universidad que sirva al pueblo y a la Nación.

Cuando creamos esta universidad era más fácil explicar en inglés qué significaba una *Problem Oriented University* como se las conoce, que explicarle a muchos colegas la concepción de una universidad orientada hacia

los problemas nacionales y sociales; era como hablar en chino o japonés. Explicábamos que no pretendíamos buscar la verdad universal y que nuestra intención era colaborar con nuestro país que es el que nos financia a nosotros y a los estudiantes. La gratuidad fue una decisión política del Presidente Juan Domingo Perón y se plasmó en un Decreto del año 1949. Esa decisión de eliminar los aranceles se desconoció durante mucho tiempo. Por eso cabe preguntarnos: ¿qué pasa con estas perspectivas filosóficas, ya sea el positivismo, el racionalismo, o el iluminismo que tratan de hacer desaparecer el historicismo? Parecería que la gratuidad vino con el país en lugar de ser una voluntad política que nos encamine en la búsqueda por hacer otro país mejor, transformando e igualando las posibilidades de acceso a la educación para todos y todas. Sin embargo, se escondió durante muchísimos años. Tanto es así, que alguno de ustedes habrá escuchado confesar a la propia Presidenta en 2010 –cuando visitó nuestra casa de estudios– que “no sabía que fue el propio Perón” quien había promovido las condiciones para la consecución de la gratuidad universitaria y que ello la llenaba de orgullo. En este sentido, cabe cuestionarse cuántos millones de estudiantes pasaron por la universidad y nunca supieron cómo había nacido la universidad pública gratuita. Para muchos era gratis desde siempre, como la lluvia. Ésta y muchas otras decisiones políticas e históricas, son desconocidas por las tres perspectivas mencionadas: el racionalismo, el positivismo y el iluminismo.

En una charla sobre la bioceaneidad y el mapa bicontinental –que aún no siempre se utiliza aunque sea obligatorio y por ello muchos no lo conocen– pregunté: ¿cuántos de ustedes tuvieron bibliografía de pensadores nacionales o latinoamericanos en su trayecto universitario? La mayoría hizo un gesto de negación con la cabeza. ¡Volvemos a lo mismo! En este caso no es una ley, pero existe una clara voluntad política, de ir al encuentro de nuestros hermanos latinoamericanos y de crear una región integrada como continente, con la fortaleza que tenemos. Sin embargo, no se enseña. Por eso, cuando instauramos en nuestra universidad –por ejemplo– el Seminario de Pensamiento Nacional y Latinoamericano como obligatorio nos miraban desconcertados preguntándonos: “¿Qué evalúan?”. Queremos justamente acompañar con la educación para transformar una educación bovárica. He visto ingresos a otras universidades en los que se habla de la Sorbona, se citan bibliografías francesas, americanas e inglesas y nada de América Latina. En una oportunidad –hace muchísimos años– me enoje porque fui a nuestro ingreso y no encontré textos de argentinos y argentinas que escribieran sobre la universidad en Argentina. La Universidad de Harvard será bonita y servirá

a Estados Unidos y la Sorbona puede servir a Francia, pero, en Argentina, si no les gusta Jaramillo, pongan a Villanueva, a Fernandez Lamarra, a Tedesco, es decir, pongan pensadores nacionales y latinoamericanos.

Creo e insisto en que tenemos que sacarnos estas perspectivas racionalistas, positivistas, iluministas. No podemos sostener que “el otro” es el civilizado –como diría Sarmiento– y nosotros somos bárbaros. Por eso, cuando evalúan a las universidades desde esa perspectiva, me parece lamentable. En la UNLa tenemos valores y educamos para transformar el país, para hacerlo mejor, para que sea más justo, más libre. Vale la pena resaltar que esos valores están incorporados en el Estatuto de la Universidad Nacional de Lanús, para ser cacofónica.

Por otra parte, cada vez más nos piden a las universidades una mayor colaboración en la resolución de problemas nacionales, territoriales, sociales. De hecho, nos pagan las investigaciones. ¿No deberían los 150.000 docentes investigadores de las universidades nacionales dejar de investigar lo que se les antoja e investigar cómo se resuelven los problemas? Converso con diputados y senadores y les suelo preguntar cuántos asesores tienen, y les digo: si hay 150.000 docentes investigadores científicos financiados por el Estado Nacional ¿no tendríamos la responsabilidad pública de acudir a indagar de los problemas y sus posibles soluciones en vez de hacer 50.000 *papers*, varios libros y muchos congresos? ¿No podríamos juntarnos con sanitaristas, arquitectos, ingenieros, etc. y presentar ante el Congreso Nacional y Provincial, una estrategia resolver, por ejemplo el problema de la Cuenca Matanza Riachuelo en lugar de andar contando cuántos niños se mueren por contaminación?

El hecho de decir que queremos una Universidad al servicio del pueblo y de la Nación orientada hacia los problemas implica lo que la UNESCO sostiene: que la Universidad del siglo XXI tiene que ser transdisciplinar. Muchos de ustedes estarán hartos de escucharme decir que la Universidad tiene disciplinas, la sociedad tiene problemas y que no se juntan nunca. Además, la sociedad es indisciplinada, por ello no podemos resolver problemas con las disciplinas. Tenemos que ser transdisciplinarios porque esa es una responsabilidad pública. Es nuestra responsabilidad sobre todo lo que nos nutre el presupuesto del pueblo argentino. Propuse en su momento que tuviéramos, como en la única universidad que hay en Guatemala, que la universidad tenga iniciativa de ley establecida como derecho y deber constitucional. ¿Qué quiere decir esto? Que

nosotros podemos asociarnos, por ejemplo con la Universidad Jauretche, con la de La Matanza, con la de Avellaneda, etc., y presentar un proyecto de ley. Ojalá algún día se diga esta ley la presentaron los investigadores de la Universidad de La Matanza, Lanús, Jauretche, etc. No menoscaba en nada el poder del representante del pueblo dado que puede votar en contra. No podemos obligar a un investigador a que haga lo que nosotros creemos que es una responsabilidad pública. Pero, sí podemos incentivarlos a resolver problemas brindando soluciones posibles al poder legislativo y al ejecutivo, indudablemente. Personalmente, estoy de acuerdo con que las universidades sean consultoras preferenciales para el Estado. De hecho, en este momento, tenemos más trabajo que cualquier consultora que exista en el país.

En estos días en la UNLa, estamos por recibir a la Comisión de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Esta vez, hemos acordado que nos van a evaluar de acuerdo a nuestra misión, Estatuto y a todas aquellas características particulares que tenemos. Como dicen todos: la Universidad de Lanús es distinta. Para evaluar es necesario hacer lo que se llama hermenéutica social. Saber la pertinencia que tiene: la misión, la función, las carreras, las actividades que cada Universidad se ha fijado, ofrece o despliega para responder a la problemáticas que tiene la sociedad. No es una hermenéutica libresca sino una hermenéutica social. Es interpretar y no creer que tenemos la verdad: ni la que cae del cielo, ni la verdad científica universal, pura, deshistorizada. Cuando hablamos de historicismo: ¿qué queremos decir? Queremos decir que la historia la hacemos nosotros, que la verdad se va construyendo. Hoy nos reímos de paradigmas que, durante mucho tiempo, se creían absolutos: el idealismo y el materialismo que proponen siempre que la historia la hacen otros; o el desarrollo productivo; o la idea hegeliana. En fin, nosotros hacemos la historia, la nacional y la latinoamericana; por ello, resulta necesario juntamos y constituir un continente fuerte, unido, con perspectivas continentales.

Sin embargo, por ejemplo, mientras hay 124 países que apoyan a la Argentina en su debate con los “fondos buitres”, la oposición está del otro lado. Cuando decimos que muchas veces nos pensamos y nos creemos otros, también eso está preñado de racionalismo puro y de iluminismo. Tenemos una historia de endeudamiento permanente. En la reunión sobre los fondos buitres que organizamos hablábamos de eso que, en la iglesia o en cualquier otro lado se llama usura y es penado.

Por todo ello, quiero decir que, si vamos a evaluar, tenemos que tener una perspectiva historicista, tenemos que hacer hermenéutica social. No aceptamos cuando nos proponen algo que no coincide con los valores de justicia social que queremos enseñarles a nuestros jóvenes. Es preciso comprender que la pertinencia de la educación se juega, en nuestro caso, en el hecho de que estamos formando en Universidad Nacional de Lanús y no en la Universidad de Harvard. Nosotros necesitamos estrategias diferentes, de inclusión y de responsabilidad pública. En esta línea, como ustedes saben, hemos creado el Programa Compromiso Educativo, de carácter –inclusivo y solidario– para el que aportamos una porción de nuestro salario para crear más de 600 becas para estudiantes, pues, aunque la Universidad sea gratuita, sin esa ayuda económica no podrían estudiar en ella. Docentes, autoridades y no docentes estamos devolviendo lo que a nosotros otrora nos dieron: educación gratuita. No es beneficencia. Es devolver a la sociedad lo que nos dio creando otra generación de profesionales comprometidos con nuestro país.



Dra. Ana Jaramillo
Rectora

Documento Introductorio

Hacia un nuevo paradigma en evaluación de Políticas Públicas¹

Dr. Nerio Nerirotti

Resumen

Nos encontramos en América Latina ante un nuevo escenario de las políticas públicas, caracterizado por el retorno del Estado, la revitalización de la política y la dinamización de la organización y participación de la sociedad civil. En esta línea, se ha generado el desafío de responder a estos cambios imaginando nuevos dispositivos, metodologías y usos de la evaluación, como así también impulsando un cambio cultural en el mundo de los evaluadores.

La evaluación es la emisión de juicios valorativos fundados sobre evidencia empírica acerca de la marcha de las políticas públicas a fin de mejorarlas. Pero no puede haber mejora si no hay uso del conocimiento por parte de quienes participan en la toma de decisiones. Esto nos lleva en un principio al problema de la comunicación y la apropiación de dicho conocimiento por parte de los distintos actores involucrados. En segundo lugar, la evaluación debe tener una perspectiva integrada y, si bien se ha avanzado en esta materia en algunos países, queda mucho por hacer para completar el proceso y además se ha generado la necesidad de reconfigurar los dispositivos en función de los cambios en el estilo de gobierno de los últimos tiempos. En tercer lugar, es preciso desarrollar una cultura evaluativa, de modo que el hábito reflexivo y los análisis en equipo se establezcan como parte natural de la gestión. En cuarto lugar, amigar la evaluación con la política, superando el histórico antagonismo entre técnica/academia y política. En quinto lugar, facilitar la deliberación pública, puesto que los procesos “refundacionales” de políticas públicas requieren de debates orientados a la luz de la evaluación.

¹ Las ideas que dieron lugar a este documento fueron expuestas en el seminario nacional que ha dado lugar a la publicación del presente libro. Una versión revisada y ampliada que elaboré posteriormente fue gentilmente presentada en mi nombre por mi colega Matías Mattalini, en la IV Conferencia de ReLAC “El futuro de la evaluación en América Latina y el Caribe: Desarrollo, equidad y cultura”, realizada en Lima, Perú, entre el 11 y el 13 de marzo de 2015. En esta oportunidad presento el trabajo definitivo.

Y en sexto lugar, incorporar, más allá del enfoque de resultados, el enfoque de derechos, puesto que no basta saber que se logró lo que se estableció en las metas sino cuánto falta para garantizar los derechos de los ciudadanos.

Reflexiones iniciales

Las ideas que expongo a continuación surgen de una sensación de incomodidad que siento en virtud de mi experiencia en la actividad profesional y académica relacionada con la evaluación de programas y políticas públicas. Esta sensación tiene que ver con el desfasaje existente entre el cambio de paradigma político y estatal acaecido a posteriori de la ola neoliberal que invadió toda la región latinoamericana, y el retraso que existe en el mundo de la evaluación para brindar herramientas útiles y funcionales a los nuevos vientos que soplan en la región, de mayor intervención del Estado, recuperación de la actividad política y movilización organizada de la sociedad civil. En este marco, las políticas públicas reclaman un paradigma y unas herramientas actualizadas de evaluación, tanto en el nivel de la deliberación colectiva de toda la sociedad como en el de las estrategias de gobierno y el espacio operativo de la gestión.

Vivimos un cambio de paradigma en el mundo de la política, con una notable recuperación de ésta y un nuevo impulso de la intervención estatal (Vilas, 2011). La mayor parte de los países de América Latina tienen gobiernos denominados nacional-populares o sencillamente progresistas. Ante esta novedosa situación nos planteamos: ¿la evaluación puede seguir igual?, ¿cabe seguir utilizando los mismos instrumentos?, ¿puede estar encaminada del mismo modo, con las mismas estrategias, los mismos sistemas, los mismos procesos? Aparentemente no, por una sencilla razón: aquellos sistemas, estrategias e instrumentos que nacieron y se desarrollaron en otra época, están dejando de ser útiles a la mejora de las políticas y programas. Es decir, se ha generado un divorcio entre la evaluación y la toma de decisiones. El acto reflexivo propio de la evaluación marcha por un andarivel mientras que la toma de decisiones en políticas públicas avanza por otro. La técnica y la política se han desencontrado.

En el ámbito académico existe la preocupación por saber cuáles son las preguntas orientadoras y cuáles las investigaciones a realizar en el plano de las ciencias sociales, de la administración y de las políticas públicas. Se vislumbra la conformación de nuevos bloques históricos en varios países de América Latina y se busca conocer cuáles son sus características, cuáles son las vías para

lograr un desarrollo inclusivo y democracias más sustantivas, con mayor justicia social. En virtud de la dinamización de la política emergen inquietudes por saber qué perfiles tienen los nuevos sujetos políticos, cómo se articulan los espacios políticos con los de la sociedad civil, cuáles son los caminos de constitución de más ciudadanía, qué formas nuevas de organización popular están emergiendo. En consonancia con esto, surgen preguntas acerca de las características va adquiriendo el Estado y cuáles son las tareas que debería asumir para garantizar los derechos de la ciudadanía. En este sentido, importan las características de las políticas públicas, su direccionalidad, consistencia y sostenibilidad, como así también la conformación de consensos mayoritarios en relación con las mismas. Consecuentemente, interesa conocer los vías de generación de una nueva institucionalidad y las nuevas notas que adquieren las estructuras, procesos y normas de la administración pública.

La evaluación no es ajena a todo este proceso de transformaciones profundas que surcan la región y, sin embargo, da la impresión de que tanto a nivel gubernamental, como profesional y académico no se ha tomado nota de los cambios. ¿El problema es de los políticos y de los responsables de la gestión estatal? ¿Hay de su parte menosprecio, falta de atención o ignorancia respecto de la evaluación o hay un problema de falta de adaptación de los evaluadores en relación con los conceptos sobre evaluación y los enfoques y metodologías? Me apoyo en la hipótesis de que ocurre lo último.

Quienes trabajamos en el mundo de la evaluación debemos empezar a ocuparnos del desarrollo de otra perspectiva, con nuevas herramientas metodológicas y aportes teóricos y formas innovadoras de gestión de la evaluación. No pretendo plantear el camino porque me excede, pero deseo compartir interrogantes y sugerencias nacidas de los diálogos que tenemos con colegas del mundo de la evaluación y protagonistas (“hacedores”) de las políticas públicas (ya sean del mundo gubernamental o de la sociedad civil).

Situación y recorrido de las capacidades evaluativas estatales

Durante los 90 se instaló el modelo neoliberal de Estado, que tuvo su correlato en materia de evaluación. Atrás había quedado el Estado de Bienestar, en crisis desde los 70, que había dejado, en materia de planificación y evaluación, un andamiaje de información para la gestión entre los que se contaban las oficinas de censos y estadísticas en materia económica, de educación, de salud, etc. El modelo de administración del Estado neoliberal fue el de la Nueva Gestión Pública, de tipo gerencial, inspirado en el mundo de la em-

presa. En el marco del Consenso de Washington se llevaron a cabo reformas del Estado y se habló de procesos de modernización que debían acompañar las políticas de desregulación, desestatización y descentralización.

El razonamiento imperante era el siguiente: si tratamos de hacer más eficiente este Estado “gordo y flácido” y si atenúamos o anulamos la planificación estatal para dejar que los servicios que reciben los usuarios se ordenen por medio de mecanismos de mercado o cuasimercado, hay que crear organismos de monitoreo y evaluación para estar informados sobre la calidad de los mismos. En esta línea se instauraron dispositivos y estructuras de evaluación en toda América Latina que venían acompañadas de recomendaciones, metodologías y pautas de gestión. Parecía que se estaba trabajando con un modelo único orientado por los organismos internacionales de crédito cuya implantación venía inducida por la vía de las “condicionalidades” para la aprobación de préstamos y subsidios.

En toda América Latina se instalaron organismos de evaluación del Estado que apuntan a garantizar, o al menos registrar, la calidad de los servicios. Junto con los fondos de inversión social y los programas sociales que acompañaron a las políticas de ajuste se establecieron sistemas de evaluación de los mismos, tales como el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) en Argentina, los del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) en Chile, o el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de México. La descentralización educativa estuvo seguida por el establecimiento de organismos de evaluación a nivel de la escuela primaria y media, a lo cual se le agregó la organización de sistemas nacionales de acreditación y evaluación de la educación superior. Los servicios públicos privatizados y otros servicios o programas que seguían en el ámbito estatal fueron sometidos al cumplimiento de estándares acordados con los usuarios a través del Programa de Cartas de Compromisos con el Ciudadano, como en Argentina, o sujetos a evaluaciones como las del sistema organizado en el Ministerio de Hacienda en Chile, el Sistema Nacional de Evaluación y Gestión por Resultados (SINERGIA) de Colombia o el Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan Plurianual de Brasil.

Los casos mencionados no agotan el repertorio actual en América Latina y se puede encontrar un amplio mapeo en un trabajo próximo a editar por el Centro CLEAR y el Centro de Información y Docencia Económica de México (CIDE) (Maldonado y Pérez Yarahuán, 2015). Pero cabe destacar que

al día de hoy ha quedado marcada una impronta notoria en relación con la práctica de la evaluación en la región. En primer lugar, porque se ha marcado un cambio de estilo de la gestión pública, instalando la necesidad de contar con juicios valorativos apoyados en evidencia empírica y opiniones expertas. En segundo lugar, porque se pasó de la vieja práctica de control basada en el cumplimiento de las normas y los procedimientos, de auditoría o de supervisión de actividades, a la búsqueda de información sobre los resultados de la gestión, ya sea a nivel de productos como de efectos. Esto marca el pasaje de la gestión pública basada en la administración a otro modelo, llamado “emprendedor”, basado en los resultados y en la satisfacción de los destinatarios de los programas (gestión orientada a la ciudadanía). En tercer lugar, porque se creó la conciencia de la necesidad de desarrollar capacidades de evaluación, ya sea a nivel estatal como en el campo académico y profesional. Por último, porque se sentaron las bases en algunos países de la región para avanzar en la conformación de sistemas integrados de evaluación (Brasil, Colombia, Costa Rica) aunque todavía se esté lejos de consolidar los logros en este sentido.

No obstante lo anterior, lo que se puede observar es que también existen muchas estructuras evaluativas segmentadas y que en varios casos la ligazón entre organizaciones de evaluación y procesos de toma de decisiones muestra una preocupante precariedad. En algunos casos, existe relación con la toma de decisiones pero sólo en el nivel operativo de la gestión; en otros, se producen conexiones con las decisiones presupuestarias. Pero en general se observan escasos vínculos con los niveles estratégicos de la política y una limitada apropiación de los resultados de las evaluaciones por el conjunto de involucrados en los programas, ya se trate de agentes y funcionarios gubernamentales como de organizaciones de la sociedad civil.

El escenario actual y la evaluación

Hoy avanzamos hacia el desarrollo de otro estilo de gobierno. Estamos ante un nuevo escenario. Hay un retorno notorio de la política que había sido denostada como una actividad esencialmente turbia y corrupta durante los 80 y 90. Y también una recuperación del Estado, que había sido visualizado en la época neoliberal como ordenador poco eficiente de las relaciones sociales. Por otra parte, se ha vuelto a movilizar la sociedad, las organizaciones de base reaparecen, hay una participación notoria de la sociedad civil.

El modelo neoliberal se basaba en la idea de contar con menos Estado, una política débil, de tipo gerencial y con poca ideología, y una sociedad civil

despolitizada, de organización creciente pero en una relación de suma cero con el Estado y la política. Por el contrario, el modelo emergente en la gran mayoría de países de América Latina se apoya en la dinamización política, una mayor intervención del Estado como regulador y coordinador de las relaciones sociales y una organización de la sociedad civil que no sustituye al Estado y la política sino que establece una relación sinérgica con ambos.

El neoliberalismo no resolvió –más bien agravó– los problemas de pobreza, exclusión y desigualdad. De allí que la emergencia de la sociedad civil no tuvo la forma de prolijas intervenciones de organizaciones no gubernamentales sino que estuvo cargada de tensión y tumulto. Las primeras reacciones populares de los sectores excluidos fueron precisamente para hacerse ver, con la intención de que la sociedad formal los tomara en cuenta. Posteriormente, pasaron a un proceso de entendimiento con el Estado y de cogestión de emprendimientos comunitarios orientados a generar desarrollo local y mejorar la calidad de vida. Un ejemplo de ello fueron los “piqueteros” de Argentina, que se puede tomar como ejemplo del proceso de reversión de los estilos de intervención social y política.

El Estado ha retomado su rol como promotor de la producción y ha recuperado su vigencia –desde una perspectiva actualizada– la noción de desarrollo. Han vuelto a manos estatales gran parte de las empresas y servicios que a finales del siglo pasado fueron privatizadas. A su vez, se han puesto en marcha políticas redistributivas de distinto tipo, se ha pasado de un modo de intervención focalizada a una reorientación de tipo neouniversalista en las políticas sociales, ha habido una profundización de las políticas de los derechos humanos, una recuperación del sentido de dignidad nacional popular y una notoria mejora en la calidad de vida de la población.

Estamos, sin lugar a dudas, en una etapa “refundacional” de las políticas públicas que requiere el desarrollo de una nueva institucionalidad. No existe un modelo sino que está cobrando forma. No existe una forma sino que hay distintas manifestaciones a lo largo de la región. No hay un diseño acabado sino que se está en un proceso de experimentación a partir del cual, sobre la base de una amplia deliberación, se orientan las políticas públicas. Son políticas insinuadas, que no surgen de un gabinete o de los equipos técnicos sino que son el resultado de debates, tensiones, conflictos y acuerdos. No hay quietud sino un intenso movimiento.

Frente a tamaño cambio de la realidad política, económica, social y cultural nos preguntamos en relación con la evaluación: ¿Alcanza con el marco lógico? ¿Seguimos con la matriz insumos, proceso y producto? ¿Persistimos con evaluaciones de impacto que poco nos dicen de las razones del éxito o fracaso de las políticas? ¿Continuamos viviendo una sensación de impotencia cuando percibimos la brecha entre evaluación y decisión política? ¿O tal vez ha llegado la hora de hacer un replanteo comprehensivo?

No debemos ignorar que se vislumbran cambios que tienen relación con una mayor atención a la racionalidad política presente en los procesos decisorios, formas más participativas de evaluación, mayor ligazón entre evaluaciones de resultados y procesos, preocupación por evaluar la efectivización de derechos, sumado al crecimiento de la inquietud por generar un mayor uso de la evaluación (Neirotti, 2012). Es de destacar que se ha avanzado mucho en la producción de conocimiento relacionado con la evaluación. Se han desarrollado metodologías, ha habido un encuentro entre lo cualitativo y lo cuantitativo, y ha quedado atrás el positivismo empírico como único paradigma metodológico de evaluación. Hay una buena circulación del conocimiento entre los expertos, se han presentado resultados y trabajos de metaevaluación en seminarios y ámbitos académicos.

Pero es menester aclarar que el rol del evaluador no termina en la producción y distribución del conocimiento, y que queda mucho por hacer para generar mejores condiciones de apropiación y de uso del mismo por parte de los involucrados. Igualmente, lejos nos encontramos de evaluar en qué medida y modo se están haciendo efectivos los derechos de los ciudadanos. Tampoco contamos con una práctica naturalizada de evaluación al servicio del desarrollo de políticas públicas ni con esquemas articulados de los diversos espacios gubernamentales de evaluación, relacionados con la formación y el desarrollo profesional.

En síntesis, no contamos con una visión abarcadora de una nueva perspectiva de la evaluación en la región. Todo esto nos impulsa a pensar que es necesario trabajar colectivamente en un nuevo paradigma que —no cabe duda— surgirá de la experiencia y la deliberación de los evaluadores en su diálogo con el mundo político y la sociedad civil.

Notas para un nuevo paradigma de evaluación en la región

La evaluación consiste en emitir juicios valorativos fundados sobre información validada sistemáticamente acerca de la marcha de las políticas públicas a fin de mejorarlas. No puede haber mejora si no hay uso del conocimiento por parte de quienes están involucrados en las decisiones tanto en los niveles estratégicos como operativos. Esto nos lleva en un principio al problema de la comunicación y la apropiación de este conocimiento. En segundo lugar, la evaluación debe tener una perspectiva integrada y, si bien se ha avanzado en esta materia en algunos países, queda mucho por hacer para completar el proceso. Además, se ha generado la necesidad de reconfigurar los dispositivos en función de los cambios en el estilo de gobierno mencionados en el párrafo anterior. En tercer lugar, es preciso desarrollar una cultura evaluativa, de modo que el hábito reflexivo y los análisis en equipo se establezcan como parte natural de la gestión. En cuarto lugar, amigar la evaluación con la política, superando el histórico antagonismo entre técnica/academia y política. En quinto lugar, facilitar la deliberación pública, puesto que los procesos “refundacionales” de políticas públicas requieren de debates orientados a la luz de la evaluación. Y en sexto lugar, incorporar, más allá del enfoque de resultados, el enfoque de derechos, puesto que no basta saber que se logró lo que se estableció en las metas sino cuánto falta para garantizar los derechos de los ciudadanos. Vayamos a cada uno de estos temas.

a) Profundización de la comunicación, apropiación y uso de la evaluación

Comencemos por la secuencia de la comunicación, apropiación y uso de la evaluación. Habitualmente la evaluación se comunica al presentar un informe final o un tiempo antes a través de un informe preliminar que se somete a revisión y validación. Pero es necesario contar con canales de comunicación previos y constantes. Desde el primer momento del planteamiento de la evaluación, cuando se juntan el decisor y el evaluador (o los equipos de decisión y evaluación) y definen qué es necesario conocer, o sea, sobre qué aspectos vamos a evaluar, se inicia un proceso de comunicación que no debe ser abandonado. Antes bien, deben trazarse las líneas permanentes de comunicación para todo el proceso evaluativo.

A partir de allí pasamos al diseño, al trabajo de campo, al procesamiento de la información y al análisis. Durante todo este proceso los canales de comunicación tienen que estar aceitados y debe estar garantizada la continuidad en caso de que se llegara a obstruir alguno de los canales, para lo cual hay que prever alternativas que garanticen el diálogo. La comu-

nicación debe incluir a todos los involucrados: los técnicos, los políticos, los empleados estatales, los destinatarios de las políticas, quienes proveen insumos y quienes tienen otros intereses relacionados con esa política o defienden valores que los ligan a las mismas.

A su vez, para que esta evaluación sea utilizada, hay que trabajar de manera pormenorizada en la trasposición didáctica, es decir, hacer lo que el docente lleva a cabo cuando toma un cuerpo de conocimiento, lo desestructura y lo reestructura para hacerlo significativo, atractivo y accesible al estudiante y para empezar a producir conocimiento junto con éste. Se trata de una tarea a la que los evaluadores debemos prestar mucha atención: tener como práctica permanente la construcción de significado del conocimiento producido. Para ello hay que tomar en cuenta que hay distintas audiencias, distintos públicos, cada uno de ellos con intereses e inquietudes diferentes.

Cuando un conocimiento se torna significativo tiene mayor proclividad de ser apropiado por los involucrados y de generar mayor conciencia de la conveniencia de su aplicación. Para esto no hay nada mejor que abrir, de una forma u otra, una amplia participación en la producción del conocimiento. Sin dejar de destacar el valor de las metodologías participativas, es necesario contar con que, al menos, existan consultas en el momento de hacer las preguntas clave, se someta el diseño a consideración, se hagan devoluciones oportunas durante todo el proceso y se lleven a cabo validaciones progresivas.

El conocimiento resulta útil sólo cuando se instalan capacidades en los involucrados para mejorar el rumbo de la política. De modo que una buena comunicación y una buena apropiación debe culminar con el desarrollo de capacidades de análisis e implementación. De manera especial, los responsables de la evaluación deben tender un puente entre el conocimiento y la decisión. Es menester tener en claro que esta ligazón no es automática, no se produce por sí misma: debe ser gestionada y los evaluadores son responsables de esta gestión.

Además, es necesario instaurar un hábito de que la evaluación sea referenciada permanentemente en las etapas posteriores de ejecución de las políticas. Una vez que se evaluó, se analizó, se profundizó, se buscaron las razones que explican el estado de situación y se perfiló el camino futuro, es importante que esto quede plasmado como el punto de referencia que tenemos para orientarnos en los cambios de la gestión, es decir, que sea como nuestra

carta de navegación. La evaluación debería ser una referencia recurrente a la hora de fortalecer el rumbo de las políticas públicas o a la hora de innovar.

b) Perspectiva integrada

Pasemos ahora a la segunda nota para un nuevo paradigma: una perspectiva integrada. Nos encontramos en situaciones muy diversas en cuanto a la articulación de los dispositivos de evaluación en los países de América Latina. Algunos han llegado a conformar sus sistemas de evaluación o están en vías de conformarlo (Costa Rica, Colombia, Brasil), mientras que otros cuentan con dispositivos segmentados en distintas áreas de políticas públicas, tales como desarrollo social, educación, salud, trabajo, hacienda, etc. (Argentina, Chile, México).

Cabe destacar que algo tan sencillo como es “trabajar juntos” no se agota en la articulación funcional de distintos organismos, oficinas o programas de evaluación. Esto de por sí es muy valioso. Implica ir generando un diálogo, un encuentro, vasos comunicantes entre las mismas estructuras de evaluación a los efectos de ir pensando en un sistema que abarque las distintas áreas de gobierno.

Pero si los problemas que originan las políticas son complejos y multicausales, éstas deben ser intersectoriales. A su vez, la gestión de las mismas no está ligada a una sola jurisdicción (nacional, estadual/provincial, local) sino que de manera creciente se impone la necesidad del llamado gobierno multinivel y en el mismo camino, de la gestión asociada entre el Estado y la sociedad civil. La evaluación, en consecuencia, debe apuntar, en su diseño y análisis, a la intersectorialidad, la interjurisdiccionalidad y la interfase Estado-sociedad civil.

A su vez, es conveniente generar progresivamente normas de necesidad (obligatoriedad). A fin de lograrlo, no basta con la emisión de normas sino que también es necesario contar con un apoyo político decidido y permanente. La integración de los dispositivos de evaluación gubernamental debe ser impulsada por jefaturas de gabinete, otras instancias de coordinación del gobierno, ámbitos centrales de planificación u organismos ad hoc de dependencia directa del alto poder político, a fin de que las evaluaciones integradas tengan fuerza e incidencia en la toma de decisiones.

Dado que el ancla de la toma de decisiones está, en buena medida, en el presupuesto, es conveniente que las reflexiones, recomendaciones y con-

clusioniones que se van generando en las evaluaciones lleguen, de alguna manera, a las medidas de tipo presupuestario que se toman anualmente. El panorama actual es propicio para extender esta práctica, cuando nuestros países están recuperando el sentido de la planificación estatal.

Por otra parte, a fin de actualizar las capacidades de los agentes públicos, ampliar sus conocimientos en evaluación y sostener su formación continua, las estructuras de evaluación tienen que estar ligadas con las estructuras de capacitación de los empleados públicos y de los dirigentes y directivos del sector público.

No termina aquí, a mi entender, la visión de una perspectiva integrada: también es de crucial importancia la ligazón entre el mundo gubernamental, el académico y el profesional. El primero es el que gestiona las evaluaciones, ya sea dentro del mismo sector público o a través de contrataciones de profesionales. Podríamos decir que establece la demanda gubernamental de servicios, mientras que el mundo profesional conforma la oferta. Ahora bien, no siempre se encuentra lo que se necesita en materia de conocimiento y capacidades, puesto que es necesario contar con procesos sostenidos de formación de evaluadores y de jerarquización profesional. En esto cumplen un rol crucial los ámbitos académicos, a través del impulso de programas de grado y posgrado, como así también de formación continua de evaluadores (no está de más recordarlo: programas orientados a resolver necesidades en la materia del Estado y la sociedad). El medio académico tiene también un rol importante a cumplir en relación con el desarrollo de la teoría de la evaluación, las metodologías, las técnicas y las modalidades de gestión.

El mundo profesional está compuesto por los especialistas en evaluación, muchas veces representados por asociaciones de evaluación, redes, consultoras, institutos o los mismos medios académicos cuando brindan asistencia técnica. Es en este ámbito en el que se acuerdan y establecen las pautas del ejercicio de la profesión como así también el fortalecimiento de la misma.

Un modelo integrado de evaluación se fortalecerá en la medida en que se avance sobre la articulación de los dispositivos evaluativos del gobierno, el fortalecimiento de la profesión, la formación de profesionales y la organización de asociaciones, redes e institutos de evaluación. En otras palabras, la conjunción del mundo gubernamental, el académico y el profesional de la evaluación.

Por último, una perspectiva integrada debe contemplar una adecuada relación de la evaluación con todos los portales de comunicación y otras vías de difusión. La evaluación es un medio de profundización de la democracia, por lo tanto, debe ser un instrumento de transparencia de la gestión pública.

c) Cultura evaluativa

Generar una cultura evaluativa significa instalarla como un habitus, según el concepto de Bourdieu (1991). Es decir, como disposición estable, permanente, a actuar de un modo y no de otro, más allá de que existan o no reflexiones previas. La existencia de un habitus supone que, frente a un determinado estímulo, intentamos movernos de una cierta manera sin proponérselo conscientemente, y esto tiene que ver con la posición en la que estamos ubicados en la sociedad. En esta línea, si cada involucrado en un programa desarrolla el hábito de reflexionar de modo permanente sobre sus actos y los de los otros, si existe la costumbre de hacerlo en grupo, si se siente la necesidad de superar la mera opinión subjetiva y de realizar juicios fundados, si se considera necesario contar con información adecuada que sustente los juicios, si la reflexión se apoya en valores, estaremos instalando la cultura evaluativa, o en otras palabras, estaremos naturalizando la evaluación.

Desde la pedagogía ignaciana se habla de esta cavilación reiterada sobre la acción como del “acto reflexivo”, en relación con el cual se ha conformado un paradigma formativo que incluye contexto, experiencia, reflexión, acción y evaluación (Duplá, 2000). La reflexión sobre lo actuado, el encuentro del significado (valoración) que tiene para nosotros y finalmente, la proposición de vías de ejecución no puede ser un acto que se hace una vez al año, cuando se cierra el ciclo fiscal en función de intereses presupuestarios o simplemente porque tenemos que cumplir con un requisito formal. Tiene en cambio que ser una actividad cotidiana. Por supuesto que no podemos paralizar la actividad para estar evaluando permanentemente, pero se trata de instalar la reflexión como ejercicio que acompañe a la acción.

Esto facilita el diálogo entre los involucrados, se deja de adjudicar responsabilidades de los errores a otros y se generan procesos de aprendizaje a partir de la reflexión compartida. De tal modo se construyen procesos consensuados de responsabilización (en el interior de la administración pública y frente a la sociedad, fuera del sector público). Cada uno sabe por qué tiene que rendir cuentas interna y externamente y, nuevamente, esto tiene relación con la transparencia.

Este desarrollo de la cultura evaluativa es el camino propicio para fortalecer al Estado y a las organizaciones de la sociedad como organizaciones inteligentes, que reflexionan sobre sí mismas e impulsan procesos de mejora constante.

Imaginar los dispositivos y metodologías de evaluación de políticas públicas en el marco de la interactoralidad (trabajo en equipo, intersectorialidad, interjurisdiccionalidad e interfase Estado-sociedad civil) y sobre todo, aceptando la fuerte presencia de la actividad política (esto último se retoma más adelante) supone poner en práctica mecanismos de facilitación del diálogo, que incluyan la facilitación y la formación para el trabajo en equipo, aplicación de metodologías de taller, aproximaciones y técnicas para “conocer” y “reconocer” al otro, dialogar, aceptar las diferencias y consensuar.

Todo ello no resulta fácil de implementar. Modificar hábitos y costumbres de gestión supone actuar sobre los espacios subjetivos de las personas, y estos procesos requieren tiempo y perseverancia. Por ello, además de trabajar en el desarrollo de mecanismos facilitadores y de metodologías, es conveniente profundizar el impulso de valores, ya sea los concernientes al respeto por los demás en la práctica de la evaluación como al compromiso propio del servicio público y de los derechos de los ciudadanos.

d) Amistad entre la evaluación y la política

Otro punto que en pos del aggiornamiento de la evaluación con el nuevo momento político es el de facilitar el diálogo entre la política y la evaluación. No existen diseños acabados de políticas públicas. En buena parte de nuestros países de América Latina hay un lanzamiento audaz de políticas de cambio con mucha capacidad de decisión dado que provienen de gobiernos con una considerable fuerza como consecuencia del alto margen de consenso generado. Sin embargo, estas políticas no necesariamente tienen un diseño refinado sino que van tomando forma en el camino, en medio de la puja con los poderes establecidos.

En la política están mezclados dos aspectos o facetas: el arquitectónico y el agonal. El primero tiene relación con el diseño y la realización de las políticas públicas mientras que el segundo está referido a la lucha por el poder. Estos aspectos no existen en estado puro, por separado, sino que constituyen dos caras de la política. A la vez se lucha por el poder y su acumulación (acceder al gobierno, desplazar a quien lo ocupa, mantenerlo si es que se está ocupan-

do el mismo) se van anunciando políticas como intenciones o enunciados de gobierno o programas. Toda lucha por el poder se basa en un horizonte de referencia, que es el conjunto de políticas y programas que se propone aplicar. A su vez, las políticas son opciones, alternativas seleccionadas en función de prioridades y valores. De tal modo, la elección de alternativas está orientada por preferencias que requieren cuotas importantes de poder para poder ser impuestas.

En el marco de esta coexistencia de los aspectos agonal y arquitectónico, se anuncian los propósitos, se producen avances, se aminora o detiene la marcha, se vuelve a retomar, se producen nuevos avances, etc. Es decir, las políticas públicas se van conformando a un ritmo irregular y en un camino bastante sinuoso, aunque siempre con una dosis de direccionalidad que permite identificar un recorrido a través del tiempo. Las políticas públicas no son diseños impecables e inamovibles. Están en constante movimiento, adquiriendo formas cambiantes, debido a la fase agonal de la política. Esto supone que juegan múltiples actores en el desarrollo de las políticas y que su rumbo es cambiante. Todo lo cual implica que los evaluadores deben estar dispuestos a encontrarse con esta complejidad y hacer su aporte en el medio de este movimiento.

Es necesario comprender más la dinámica de la política, asumir la “turbulencia” y la provisoriedad, es decir, el debate, la contraposición de ideas, la lucha por el poder, las perspectivas variadas y hasta confrontadas de múltiples actores. En esta línea, hay que hacer que la evaluación sea funcional al proceso de desarrollo de las políticas públicas. Un evaluador no sólo debe ser un experto en metodologías y análisis sino también en gestión.

Tanto para los niveles de decisión estratégico-política como de gestión pública, la evaluación debe dejar de ser percibida como una amenaza para pasar a cumplir un rol clarificador, un proceso de aprendizaje valorado por los decisores, gestores y todos los involucrados en las políticas públicas. Una actitud de empatía y un posicionamiento del evaluador como facilitador del análisis o aliado de la política y la gestión le brindarán oportunidades incluso para funcionar como mediador entre los involucrados de las políticas públicas y empoderador de los sectores más sumergidos de la población.

e) Facilitación de la deliberación pública

Las políticas públicas son procesos de decisión y acción que pasan por dis-

tintos momentos: estructuración de los problemas que le dan origen, análisis de alternativas de solución, elección de las estrategias que se consideran más adecuadas e implementación. Esta secuencia no es lineal sino recurrente, puesto que incluso cuando se está en el momento de la implementación se vuelven a estructurar problemas, a rever las mejores alternativas de solución y a tomar nuevas decisiones. Estos procesos se construyen socialmente en la arena de la deliberación pública, formal o informalmente: en los lugares de trabajo, de estudio, de esparcimiento, en el territorio o en ámbitos virtuales. Algunos conciben el problema de una manera y otros de forma diferente según la posición que se tenga en la sociedad y en el campo de la política a tratar. También hay diferentes alternativas de solución y diferentes modalidades de implementación puestas en discusión.

La ciudadanía participa en la elaboración de los perfiles de política, en su desarrollo y enriquecimiento a través del debate público. De ese modo se desarrollan las opiniones, los argumentos y finalmente las propuestas de solución y caminos de acción. En este proceso deliberativo, la evaluación debe brindar elementos para el intercambio de ideas y la discusión en la arena pública.

No se trata de hacer solamente análisis de resultados, impactos y procesos, de relaciones costo–beneficio o costo–efectividad, los cuales siguen siendo muy bienvenidos y además son elementos indispensables para fortalecer el intercambio de opiniones, enriquecer la polémica y generar consensos. Desde el mundo de la evaluación también se pueden (y deben) hacer aportes para estructurar problemas, analizar sus causas y efectos, proveer información y propuestas para participar en los debates que contribuyen a organizar una agenda, brindar orientación en la elección de alternativas y ofrecer análisis sobre las fortalezas y debilidades de la implementación. Esto cobra mayor fuerza aún en el marco actual –de carácter “refundacional”– de las políticas públicas, donde las aproximaciones por ensayo y error, propias de un tiempo de amplia experimentación y de innovaciones, están a la orden del día.

En esta línea, en términos metodológicos se requieren más evaluaciones cortas de tipo rápido que estén disponibles en tiempo real para seguir estos procesos y responder a las demandas en medio del movimiento de las políticas.

f) Enfoque de derechos

Por último, el enfoque de derechos. En el momento actual que están

viviendo nuestros países se impone la necesidad de pasar del enfoque de resultados al enfoque de derechos porque estamos trabajando como evaluadores por una sociedad más justa, por una mayor igualdad y por una mejor calidad de vida. Entre el concepto y la práctica relacionada con la idea de brindar buenos resultados a los llamados “beneficiarios” (o de medir su “satisfacción”) y los de garantizar la efectivización de derechos a los ciudadanos hay un gran trecho. Precisamente, como evaluadores debemos estar atentos a ese trecho.

Debemos preguntarnos: ¿Qué es lo que falta para que un derecho se efectivice? ¿Cuáles son las razones por las cuales no se ha efectivizado aún? ¿Cuáles son los caminos para efectivizar los derechos de la ciudadanía? ¿En qué medida los sujetos sociales que deberían gozar de esos derechos tienen voz y actoría para reclamar y participar en su efectivización? (CIDH, 2008).

La realización de los derechos son el resultado de la deliberación pública que mencionábamos más arriba y de la lucha política, en la cual juegan los valores diversos de la sociedad, de modo que a los valores sustentados por el poder hegemónico predominante se enfrentan los que sostienen, en el marco de la lucha por el poder, los sectores sumergidos de la población en un proceso de construcción de contrahegemonía.

Entonces, como evaluadores no sólo tenemos que ver si los resultados se obtuvieron (aunque es de reconocer que fue un avance pasar de la mera evaluación de procesos a la evaluación de resultados), sino visualizar la distancia que tenemos entre los resultados y la efectivización de los derechos. Esto supone que tenemos que ver si se están cumpliendo por parte de las organizaciones intermedias de la sociedad, las responsabilidades que tienen en relación con esos derechos y si el Estado está cumpliendo con sus obligaciones. Asimismo, es necesario analizar cuánto conocimiento, capacidad y poder finalmente tienen los ciudadanos poseedores de esos derechos como para hacerlos cumplir y participar en su realización (Fetterman y Wandersman, 2005).

Un enfoque basado en derechos supone tener en cuenta las normas e instrumentos de exigibilidad de esos derechos, el incremento de la participación (peticiones, reclamos, controles, cogestión) de los ciudadanos, empoderamiento de los mismos y responsabilidad por parte de los servidores públicos.

Conclusiones

Hay un largo trecho por transitar a fin de que se vaya desarrollando un nuevo paradigma de evaluación para la región, en relación con lo cual cabe brindar algunas reflexiones finales.

En primer lugar, no hay una solución tecnocrática para desarrollar un nuevo paradigma. Va a cobrar forma en la medida en que nuestra práctica evaluativa nos vaya demarcando el camino. He señalado algunas inquietudes y propuestas que se encontrarán con tantas nuevas inquietudes como tengan otros evaluadores que deseen estar a tono con las demandas de la época. Supone esto la conveniencia de organizar dispositivos, encuentros, redes y todos los ámbitos posibles de reflexión sobre conceptos y prácticas evaluativas a tono con los nuevos procesos políticos y sociales de América Latina.

En segundo lugar, tenemos un gran acervo metodológico en el mundo de la evaluación como consecuencia de la expansión de la actividad en los últimos tiempos, pero nuestras evaluaciones, como resultado de las deformaciones generadas desde el positivismo empírico, carecen en gran parte de teoría. La metodología sin teoría es como un tren de alta tecnología con rieles precarios y sin conductor. Por lo tanto debemos recuperar la teoría para el análisis, porque nos brinda un marco de interpretación indispensable. Los datos no hablan solos. Se ordenan, jerarquizan y relacionan según las propuestas de la teoría.

En tercer lugar, así como hemos desarrollado tantas metodologías para la investigación evaluativa, ha llegado también el momento en que desarrollemos metodologías para la comunicación, para la apropiación de la evaluación y para un correcto uso de la misma. Los evaluadores deben ser capacitados en el arte de la comunicación, la trasposición didáctica de la evaluación y la construcción de canales que garanticen el uso de la misma. Y por medio de esta capacitación se deben brindar las herramientas metodológicas pertinentes. Esto no es más que hablar de una interacción política entre los distintos actores involucrados.

Además, el evaluador tiene que identificar las políticas públicas como campos o espacios del juego de poder. Los involucrados no están todos ubicados en un mismo lugar o posición. Algunos ocupan posiciones más ventajosas y privilegiadas y otros posiciones desventajosas. El evaluador es también generador de diálogo en un marco de justicia, empoderando a aquéllos que

menos tienen y que necesitan herramientas de conocimiento para hacer escuchar su voz.

Por último, el evaluador no puede dejar de ser un ser político. No digo que lo sea partidariamente, sino que tiene que estar inserto en la arena política. La tarea de la evaluación no es ajena a los valores de la sociedad, y en ese sentido, la política es vehículo de realización de valores de democracia, igualdad, justicia y paz. Al evaluador le cabe participar de los procesos de fortalecimiento y profundización de la democracia y poner su acervo profesional al servicio de las mejoras de la sociedad.

Referencias

Bourdieu, Pierre (1991), *El sentido práctico*, Madrid, Taurus.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2008), “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales”, Washington, DC, OEA/Ser.L/V/II.132, Doc. 14.

Duplá, Javier (2000), “La pedagogía ignaciana. Una ayuda importante para nuestro tiempo”, Conferencias sobre pedagogía ignaciana, Serie Cuadernos Ignacianos 2, Caracas. Universidad Católica Andrés Bello, 161, 171-183

Fetterman, D. y Wandersman, A. (2005), *Empowerment evaluation principles in practice*, New York, NY, The Guilford Press.

Maldonado, Claudia y Pérez Yarahuán, Gabriela (coords.) (2015), “Panorama de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina 2014”, Texto del proyecto homónimo a ser publicado por CIDE-CLEAR, México.

Neirotti, Nerio (2012), “Evaluation in Latin America: paradigms and practices”, en Kushner, Saville y Rotondo, Emma (editors) en *Evaluation Voices from Latin America*, *New Directions for Evaluation* N° 134, Summer 2012.

Vilas, Carlos M. (2011), *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*, Remedios de Escalada, Editorial Universidad Nacional de Lanús.

Presentación de experiencias y reflexiones

Durante la última década en la Argentina asistimos a un proceso de desarrollo caracterizado por el resurgimiento de la actividad política, una participación social intensa y la recuperación del protagonismo del Estado.

En este contexto, se presentan nuevas oportunidades y desafíos para la evaluación de políticas públicas entendida como recurso para la mejora de la gestión pública y como instrumento para el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La nueva institucionalidad de las políticas públicas que se va perfilando en el escenario nacional y regional requiere esfuerzos y creatividad para profundizar la cultura evaluativa en el sector público y, en este sentido, es conveniente aprovechar las condiciones favorables que se presentan:

- Un mayor apoyo político conferido al seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
- Un reconocimiento de la evaluación como actividad específica, con identidad propia, diferenciada de tareas de control, de gestión, auditoría y supervisión.
- La consideración del monitoreo y la evaluación como instancias de aprendizaje.
- La inclusión de las Universidades Nacionales como ámbitos de evaluación, de formación de evaluadores y de investigación sobre gestión pública y actividades evaluativas.
- La utilización de metodologías combinadas para avanzar en la comprensión de las políticas y su evaluación integral.

Por otra parte, en un momento en el cual la planificación y la evaluación de las políticas públicas se enriquecen y complejizan en virtud de un mayor protagonismo social y político, se requiere trabajar en la construcción de enfoques que sean participativos y que incluyan a su vez una perspectiva de derechos. En este sentido, la evaluación debe ser facilitadora de la deliberación colectiva de las políticas y programas públicos, avanzando hacia un involucramiento de la sociedad civil articulado con el Estado.

Desde este ángulo se presenta, en esta publicación, un conjunto de experiencias de evaluación y reflexiones sobre la práctica evaluativa elaboradas en el marco del Seminario Nacional “La evaluación de las políticas públicas en

el escenario actual de transformaciones en el Estado” organizado por la Universidad Nacional de Lanús el día 12 de Septiembre de 2014. Así mismo, se incluyen las grabaciones de los dos paneles centrales que abrieron el debate sobre los siguientes ejes temáticos:

- Los requerimientos a la evaluación de las políticas públicas en el escenario actual de transformaciones del Estado.
- La evaluación en el ámbito universitario y sus aportes a las necesidades y problemáticas nacionales y regionales.

Los trabajos se presentan según los ejes temáticos propuestos para el Seminario siguiendo el orden alfabético. Consideramos que constituyen un aporte a la propia dinámica institucional y a la consolidación del monitoreo y la evaluación en el sector público.



Dr. Nerio Neirotti
Vicerrector

Eje I: Los requerimientos a la evaluación de las políticas públicas en el escenario actual de transformaciones del Estado

Experiencias y reflexiones de evaluación de políticas públicas

Efectos de la implantación del programa nacional de salud sexual y procreación responsable en las representaciones colectivas: un estudio de caso aplicado al análisis de reglas de juego institucionales en el departamento de Chilecito y Famatina, provincia de La Rioja.

Daniel Frankel. / **Pag: 37**

Evaluación de medio término del programa Remediar. Acceso a medicamentos esenciales en el Primer Nivel de Atención (PNA) e impacto redistributivo entre la población beneficiaria.

Anabel Fernández Prieto, Leticia Cerezo, Ma. Guadalupe Rezzonico, Paula Luque. / **Pag: 57**

Evaluación de programas públicos de apoyo a la ciencia, tecnología e innovación en la Argentina. Una revisión de casos recientes.

Fabián Andrés Britto. / **Pag: 75**

Evaluación del proyecto eligiendo al defensor infantil de la defensoría del pueblo de La Matanza.

Esteban Bogani, Vanina van Raap, Malena Saguier, Lucia Cuattromo, María Gabriela Lozano. Colaboradores: Florencia Rodríguez, Cecilia Lopez Caradzoglu, Mariana Fernández, Carmen Potenze, Anai Dell Armi Galvez, Agustina Calcagno, Sol Pérez Vázquez. / **Pag: 93**

Evaluación del servicio alimentario escolar. La perspectiva de los responsables de su gestión en escuelas medias públicas urbanas de la provincia de Buenos Aires.

María Susana Ortale, Javier A. Santos, Corina Aimetta. / **Pag: 109**

Evaluación programática para el fortalecimiento institucional en ciencia y tecnología: reflexiones a partir de una experiencia de evaluación conjunta MINCYT-INTA.

María Guillermina D'Onofrio, Hernán Trebino, Érika Zain El Din, Diego Federico, María Victoria Tignino, Manuel Estellés, Rocío Lafuente Duarte, Patricia Arnozis, Iris Barth. / **Pag: 125**

Evaluaciones para aprender, aprendizajes para mejorar: sistematización de un proyecto de desarrollo sustentable en Argentina.

Esteban Tapella, Pablo Rodríguez-Bilella. / **Pag: 135**

Evaluar programas sociales para consolidar la inclusión social.

Paula Amaya, María Bonicatto, Mercedes Iparraguirre, Zulma Hallak. / **Pag: 151**

La apropiación de la evaluación como herramienta para la transformación del Estado.

Norberto Vazquez, Mercedes Torres Salazar, Mercedes Aguilar. / **Pag: 169**

La evaluación como un fenómeno global: redes transnacionales de evaluación y sus acciones en la incorporación de un enfoque de género.

María Alejandra Lucero Manzano; Pablo Rodríguez-Bilella. / **Pag: 183**

La evaluación social en el proceso de construcción e implementación de políticas sociales actuales.

Vanesa Castro, Cecilia Luna. / **Pag: 201**

Los proyectos de desarrollo tecnológico y social (PDTS) en la Universidad de Buenos Aires.

Paula Senejko; Hugo Sirkin UBA-CONICET. / **Pag: 215**

Paradigmas en evaluación y el rol del evaluador en el escenario actual de transformaciones del Estado.

Roxana Mazzola. / **Pag: 229**

Seguimiento de la internacionalización a partir de indicadores cualitativos.

Beatriz Ramírez. / **Pag: 251**

Reflexiones sobre la evaluación en el campo de la comunicación para la promoción y educación para la salud

María Marcela Bottinelli; Francisco Díaz; Mariela Nabergoi; Sergio Remesar. Colaboradores: Marcela Pérez Blanco, Andrea Albino; Carolina Maldonado; Victoria Guiriani. / **Pag: 267**

Efectos de la implantación del programa nacional de salud sexual y procreación responsable en las representaciones colectivas: un estudio de caso aplicado al análisis de reglas de juego institucionales en el departamento de Chilecito y Famatina, provincia de La Rioja

Autor: Daniel Frankel – Universidad Nacional de Lanús – Universidad Nacional de La Matanza

Resumen

El documento destaca los principales resultados de la investigación llevada a cabo en el Departamento de Chilecito, Provincia de la Rioja.

A través de multiplicidad de tramas discursivas, la investigación refleja la dificultad de instalar nuevas reglas de juego y de prácticas sociosanitarias en especial de jóvenes y adultos que participan directa o indirectamente del Programa. El análisis nos permite afirmar cuánto se pierde al desconocer cómo y qué piensan no sólo los jóvenes a los están dirigidos los programas, sino también el personal técnico profesional del Sistema de Salud como los docentes de Educación.

Asimismo señala que cualquier acción que interpele sobre los jóvenes como sujetos de derecho, no puede excluir sus aspiraciones, deseos o pasiones; del mismo modo difícilmente llegará a comprender las diferentes circunstancias por las que atraviesa su ciclo de vida. De este modo, las acciones estatales, sectoriales encuentran serias limitaciones al interior de sus propias estructuras cuando la cuestión sobre los derechos y la participación de los jóvenes no se encuentra incluida.

En relación con la metodología, esta primera etapa cualitativa, permite decodificar –por parte de los entrevistados: funcionarios, profesionales, técnicos, jóvenes, docentes, agentes de salud -la fortaleza de las reglas por mantener y conservar lo que está enraizado, instituido.

Respecto a la gestión las huellas positivas que deja el programa están especialmente vinculadas con el desarrollo normativo. Este presupuesto cuenta con un aval importante por parte de los ámbitos de gestión.

En relación con los problemas destacamos la predominancia de una cierta lógica utilitaria a la hora de enmarcar derechos sexuales, obstáculos a la inter-

culturalidad, apropiación segmentada e individual – y sus derivas vinculadas a la violencia, desertión, suicidios, escasa contención por parte de adultos, rechazo a la acción colectiva, ausencia de planificación intergubernamental.

“Aprendí con la gente cómo llegar con el mensaje. Eso no lo aprendemos en cualquier lado” (Agente de Salud).

Introducción

La delicada situación por la que atraviesa la población materno infantil en la Región de Chilecito y Famatina se expresa en grado alarmante a través de los indicadores de morbilidad. Resulta preocupante para los niveles político técnicos - en especial en salud y educación- la gravedad de la situación y en saber si existe adecuación entre el Programa Nacional con las necesidades de salud de los jóvenes

El documento destaca los principales resultados de la investigación llevada a cabo en el Departamento de Chilecito, Provincia de La Rioja por la Universidad Nacional de Chilecito, UNDeC, entre los años 2011 y 2013. Mediante metodología cualitativa se ha indagado en las representaciones colectivas vinculados con la promoción de derechos y accesibilidad a una atención integral de la salud sexual y reproductiva.

Se ha investigado si, durante la implantación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable se perciben cambios en reglas de juego institucionales y con ellas la afirmación de oportunidades de accesibilidad adecuadas a las necesidades locales. La investigación presupone que en la medida que se respetaran necesidades de los jóvenes se facilitarían sus procesos de autonomía como la estructura de oportunidades para el acceso a una atención integral de la sexualidad.

La oportunidad por conocer cuál es el impacto subjetivo en el nivel regional del Programa presenta consecuencias prácticas por cuanto la investigación brinda información para implementar cambios necesarios para su adecuación a las necesidades de los jóvenes.

Es justamente en estos aspectos del conocimiento donde la investigación evaluativa contribuye con su singularidad a la especificidad de aspectos sociales, culturales, institucionales y económicos.

Objetivos, método y participantes

La perspectiva semántica, que aporta el método cualitativo, otorga unidad de sentido a la institucionalidad sociosanitaria desde la perspectiva de las significaciones particulares de los entrevistados. Constituye un aporte sus-

tantivo a la compleja relación entre los programas sociales, la sexualidad y la cuestión juvenil.

Por lo tanto, hace hincapié al conocimiento como llave cultural para el sostenimiento o cambio de reglas de juego. Ellas constituyen un factor determinante que facilitan u obstaculizan la apropiación colectiva del Plan². De este modo la incorporación del componente simbólico subraya la complejidad de construcciones de sentido al tiempo que señala facilitadores o constreñimientos que tiene la población y los equipos locales por alcanzar los objetivos del programa referidos al nivel más elevado de salud sexual y reproductiva con el fin de que pueda adoptar decisiones libres de discriminación o violencia

La selección de los entrevistados -según criterios de heterogeneidad- asegura una comprensión más profunda de cómo los diferentes grupos entrevistados³ construyen diferencialmente sus propios sistemas de significaciones y desarrollan estrategias de enfrentamiento específicas vinculados con la sexualidad y procreación responsable⁴.

Asimismo permite asociar y comparar entre tramas discursivas en el nivel de organizaciones.

Al mismo tiempo se logra sintetizar un perfil general respecto a la sexualidad y su relación con el Programa Nacional.

Tensiones en la implementación

El programa no ha podido evitar la llamada dependencia asistencial. Aunque se define como participativo y enfrentarse al discurso clientelar, a la hora

² Destacamos que en los objetivos de la investigación se propone conocer los efectos del Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable en relación a las necesidades de los jóvenes y al cambio de reglas institucionales desde el punto de vista de los distintos niveles participantes: salud, educación, estudiantes de escuelas medias. También identificar facilitadores y núcleos problemáticos tomando en cuenta dos dimensiones relevantes: promoción de derechos y accesibilidad a una atención integral de la salud sexual y reproductiva.

³ Del sector salud participaron por el personal técnico/profesional - agente de salud, médico, trabajador social, farmacéutico, trabajador social, psicólogo, enfermero, - el rol político técnico-director de hospital, de región sanitaria, coordinador de programa. De educación: docentes, estudiantes, preceptores, y de la gestión: supervisores, directores y vicedirectores.

⁴ La muestra seleccionada corresponde a un número heterogéneo de informantes calificados -N=147 quienes identifican objetivos, propósitos, estrategias de enfrentamiento particulares. El criterio de heterogeneidad se define según

- posición en las organizaciones de salud y educación : edad, sexo, antigüedad y profesión
- diferentes contextos regionales: Chilecito, Famatina, Nonogasta
- diferentes contextos distritales: según áreas geográficas
- diferentes unidades organizacionales : Hospitales, escuelas, centros de salud

de pasar a la acción queda atrapados entre las demandas sociales y sus compromisos políticos reduciéndose su accionar a “un programa social más”.

En este escenario los programas y políticas clientelares⁵ ocupan el lugar central de la intervención social Bustelo expresa que la modalidad de política social (tiene) un carácter asistencial y políticamente clientelista.

“Define que el asistencialismo es una política destinada a construir una relación social de dominación para generar una cultura política de dependencia de los asistidos por el estado, de los políticos y de la generosidad de los ricos. En vez de promoverse una cultura basada en la emancipación de las personas de las condiciones materiales que no les permiten vivir con dignidad.(...) se tiende a localizar en la eficiencia del gasto social afectado a los pobres con la esperanza de que, a mediano plazo, el crecimiento económico derrame sus beneficios al conjunto de la sociedad”⁶.

Por su parte, Fleury anuncia que los intereses de las políticas sociales, están determinados por prácticas hegemónicas clientelistas en contextos patrimonialistas. En cuanto a la gestión se encuentra la “...baixa capacidade técnica do nível local e a possibilidade de aumento do clientelismo e de agudizacão das enormes disparidades regionais já existentes”⁷. La reacción ante dichas prácticas provoca respuestas diferenciales sean liberales o reformistas⁸.

⁵ Se trata de espacios sociales en donde las desigualdades de clase tienen cierta legitimación y reconocimiento cotidiano, estableciendo relaciones de subordinación más que de oposición.

Se trata de un sistema de dominación en donde el espacio de lo público como espacio general y común se encuentra restringido a partir del accionar del Estado. Desde lo formal expresa, garantiza, promueve articulaciones personales y legitima su accionar a través de relaciones con los beneficiarios a través de canales particulares. En la práctica pública los beneficiarios recurren a las relaciones clientelares para satisfacer sus necesidades. Muchas de estas necesidades insatisfechas pueden atribuirse a dificultades en el accionar del Estado cuyo deficiente manejo tiene como origen la misma situación clientelar (por la ineficiente aplicación de recursos y la baja productividad del empleo bajo este sistema) (Rubins,R; Cao,H: Una visión histórica del empleo público provincial, 3er Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, 1996) (los paréntesis son nuestros).

⁶ Bustelo E: Pobreza Moral. Reflexiones sobre la Política Social Amoral y la Utopía Posible en *Socialis*, Revista Latinoamericana de Política Social, Nro 1, Oct 1999, 13-34, 1999: 16. Véase también Bustelo, E: Planificación Social: del rompecabezas al “abrecabezas”, FLACSO, Costa Rica, San José, 1996 y El Recreo de la Infancia, Capítulo III Infancia y Derechos, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011

⁷ Fleury,S: Políticas e sistemas sociais em transformacão na América latina en *Socialis*, Revista Latinoamericana de Política Social, Nro 1, Rosario, Oct 1999, 93- 115: 110

⁸ Afín con las primeras el modelo liberal otorga prioridad a reducir la pobreza mediante programas destinados a aminorar el crecimiento demográfico, promover la seguridad alimentaria, y las capacidades de los recursos humanos, incrementar la “participación de la mujer en el proceso de desarrollo, la protección del medio ambiente, la promoción del sector privado y la gestión del sector público” (Grassi E; Hintze S; Neufeld, MR: Políticas Sociales, Crisis y Ajuste Estructural: Un análisis del sistema educativo de obras sociales y de las políticas alimentarias, Ed Espacio, Buenos Aires: 37) (Las cursivas son nuestras).

Cuando se rastrea la cuestión juvenil y su relación con la sexualidad, como el caso del Programa que nos convoca analizar, no podemos dejar de señalar la poderosa significación que imprime el marco hegemónico caracterizado por el modelo médico⁹. La especificidad del programa que analizamos está dada por reglas formales y simbólicas que definen el predominio asistencial del proceso de salud/enfermedad/atención. También se destaca la relación asimétrica médico-paciente que luego se reproduce como espacio de desigualdad a todos los espacios del Orden Institucional. Estas cuestiones no hacen más que replicar la pasividad de los jóvenes, reducen la sexualidad a una mirada conductual alejada de una comprensión integral en que intervienen estilos de vida, condicionantes de desigualdad o problemáticas interculturales.

El imaginario colectivo

El universo de significaciones que aportan los informantes constituye el imaginario simbólico colectivo de la investigación¹⁰. El término imaginario social también “remite a capacidad imaginante o creación incesante -social, histórica, psíquica- de figuras, formas, imágenes, producción de significaciones colectivas”¹¹.

Pero, para Castoriadis lo simbólico es un componente racional/real dado que representa lo real; en todo caso implica lo que es “indispensable para pensarlo o para actuarlo”¹². Lo simbólico está no sólo en el lenguaje sino también en lo institucional. Por lo tanto responde a una causalidad material que lo sostiene, que le da sentido y contenido.

Tal como sostenemos en nuestra línea de investigación las instituciones están centradas sobre un imaginario que conlleva reglas, ritos y sanciones. Aunque no pueden reducirse sólo a lo simbólico, es cierto que no pueden

Las segundas emparentadas con la llamada tercera vía consideran que “la meta general de la política de la tercera vía debería ser ayudar a los ciudadanos a guiarse en las grandes revoluciones de nuestro tiempo:las transformaciones de la vida personal y nuestra relación con la naturaleza:debería adoptar una actitud positiva hacia la globalización...” (Giddens, A.: Cinco Dilemas en La Tercera Vía. La renovación de la socialdemocracia, Madrid, Taurus, 1999: 80)

⁹ Fränkel, D :”Medicalización de la vida: Salud Pública y Eugenesia social, Ed Universidad Nacional de Lanús, Colección Salud Comunitaria, ISBN 978-987-1326-30-3; Julio 2009

¹⁰ “Estas significaciones son imaginarias porque están dadas por creación o invención, es decir no corresponden a elementos estrictamente reales y son sociales porque sólo existen como objeto de participación de un ente colectivo o anónimo”. Fernández AM (comp): Introducción en Las Mujeres en la Imaginación colectiva, Una historia de discriminación y resistencias, Paidós, Buenos Aires, 1993, 11-23: 17

¹¹ *Ibíd.*: 17

¹² Castoriadis,C: La institución imaginaria de la sociedad, Buenos Aires, Vol I, Tusquets, 1999 : 221

entenderse fuera de él. Las organizaciones sociales – Ministerio, Región Sanitaria, Centro de Salud, Hospital, Consejo Escolar, Escuela, Juzgado, etc. existen como sistemas simbólicos sancionados por cuánto representan una cultura, reglas, una determinada concepción acerca del poder.”¹³ Lo simbólico, en cuanto construcción histórica y sociocultural, no es neutral. Responde a una construcción social de una época, de un momento histórico, de un contexto territorial y una particular conformación cultural. De este imaginario social se desprenden imaginario simbólicos particulares que cuentan con cierto nivel de autonomía y que como tales son presunciones básicas representadas por los sujetos.

Bourdieu interpreta que los sujetos atribuyen al mundo de lo real, objetivo, sus particulares significaciones y que adquieren legitimidad a través de lo simbólico. Lo simbólico, puede adquirir cierta autonomía relativa y como tal puede escindir-se del mundo material.

El saber institucional analizado en su formato simbólico es un instrumento de construcción individual y colectiva. El saber como lugar simbólico de lo racional representa lo real, como indispensable para actuar, intervenir. Pero ¿para quién? ¿Quién deviene en esta necesidad? ¿Qué significado atribuyen los sujetos a lo real?¹⁴

Ana María Fernández plantea, que al “imaginario social pertenecerían las significaciones imaginarias que consolidan lo instituido y en tanto tal anudan los deseos al poder: en esta dimensión los universos de significaciones imaginarios, sociales, operan como organizadores de sentido de los actos humanos, estableciendo las líneas de demarcación de lo lícito e ilícito, de lo permitido y lo prohibido, lo bello y lo feo, etc.”¹⁵. Las reglas simbólicas demuestran la fortaleza de lo instituido de resistencia al cambio. Por ello decimos que las condiciones de invisibilidad conferidas por las formaciones imaginarias simbólicas colectivas constituyen los mayores obstáculos por enfrentar. Al estar disimuladas las reglas se convierten en más poderosas. Por eso, “todo lo que está oculto tiene más eficacia y es más difícil de revisar. Sólo puede cambiarse lo que se conoce”¹⁶.

¹³ Por lo tanto los elementos básicos de su constitución son los símbolos “ de cuya constitución el imaginario no puede separarse, ni aislarse *ibid*: 225)

¹⁴ Reafirmamos el planteo acerca de la cuestión de la autonomía relativa. Lo institucional deja un cierto margen de autonomía a la subjetividad.

¹⁵ Fernández, *op cit*: 73

¹⁶ Kaplan, C; Kaplan D: Deportes y distinciones de clase. Fútbol para las escuelas de los pobres y rugby para las escuelas de los ricos en Albacerces, P et al: Deporte y Sociedad, EUDEBA, BS AS, 1988:40

En síntesis, desde el punto de vista de la investigación, el imaginario simbólico institucional- salud, educación, los jóvenes- es social por cuanto toma en cuenta las relaciones entre saber y poder. Comprende un conjunto de significaciones imaginarias que reproducen por sus condiciones de invisibilidad reglas simbólicas instituidas; potencialmente también pueden constituir fuentes de producción de cambios.

Esta relación entre saberes y poderes tienen su concreción material y simbólica en sujetos reales. Esta relación no puede entenderse más que desde una posición de autonomía relativa por cuanto los sujetos confieren al imaginario colectivo sus propios códigos de significación. ¡No olvidemos que a su vez ellos formulan interpretaciones de acuerdo con sus particulares relaciones en las organizaciones!

Esta afirmación es pertinente y es extensivo al desarrollo institucional de los sectores que han participado de la investigación. Los sujetos: funcionarios, profesionales, técnicos, jóvenes, docentes, agentes de salud - ofrecen sus particulares significaciones sobre la relación entre el saber y el poder a través de la palabra. De allí que el análisis del imaginario está caracterizado desde las posiciones particulares que tienen los sujetos en la vida institucional; ofrece la posibilidad de una interpretación simbólica particular del imaginario colectivo vinculado, en este caso, con el Programa en general y la “voz” de los jóvenes en particular¹⁷.

Lógica hegemónica del orden terapéutico institucional

El programa se aloja en un lecho institucional enmarcado por el orden biomédico que llamamos Orden Terapéutico Institucional (OTI). En este contexto, el modelo predominante es la medicina de la enfermedad: su énfasis está puesto en la curación y en el enfrentamiento del mal –la enfermedad, el padecimiento– junto a una relación asimétrica terapeuta-paciente.

La perspectiva permite comprender la institucionalidad y sus reglas como un todo en donde es constante el ciclo entre consenso y confrontación a causa de intereses contrapuestos. El OTI refleja un escenario de luchas que, lejos de

¹⁷ Cada entrevista remite a una reconstrucción de caso con un discurso singular que ha sido grabado y transcrito para luego ser codificado según categorías analíticas especialmente construidas. “El objeto se entiende a través de una organización interna de los datos, mediada por constructos conceptuales y formas de ver el mundo. El informe final sobre un objeto dice tanto acerca del observador como del objeto mismo. Véase Besse J: Tres conceptos para los dilemas de Jano. El semblante, la posición y la disposición del investigador en la práctica de evaluación de impacto de políticas mediante estrategias cualitativas en Escolar C: (comp): Topografías de la Investigación, Métodos, Espacios y Prácticas Profesionales, Cap V, EUDEBA, Buenos Aires, 2000: 149

promover la contención u hospitalidad, conducen el colectivo social, en este caso los jóvenes, a un estado de desprotección, inseguridad, desigualdad.

Su particularidad está dada por perpetuar reglas enraizadas que mantienen incólume el sistema de poder predominante. Encarna la metáfora: La palabra del médico es sagrada. No hay Dios que se atreva a desafiarlo”. Desde el punto de vista político y administrativo, se busca la eficiencia, los resultados el cambio constante, la búsqueda perseverante de mejoras, nuevos productos y mejores resultados: “Las Obras, los registros, las normas dan un sentido de eficacia” (médico).

En tanto hegemónicas, las relaciones asistenciales demarcan una posición asimétrica, vertical del saber y poder. Inducen a conservar la misma estructura de segmentación que existía antes de la implantación del Programa. Aún más, al exacerbarse brechas internas y externas se tensionan desarticulaciones intergubernamentales, y quedan reflejadas las contradicciones organizacionales.

En este contexto tan hospitalocéntrico, la interpretación sobre la APS adquiere un sesgo muy particular por cuanto la prioridad se ve reflejada en la elevada proporción de médicos especializados que el sistema de salud demanda: “es más se debería reforzar con médicos especialistas tanto en el nosocomio local como en los distritos” (médico).

Aun cuando es meritorio destacar el rol del equipo de salud cuando incluye en las prácticas asistenciales acciones preventivas y de promoción de la salud, el enfoque predominante sigue centralizado en los hospitales; destaca la ausencia de un enfoque colectivo de promoción y prevención de la salud así como la carencia de una formación integral e intercultural con conocimiento de determinantes y condicionantes de vida. También la efectividad del modelo es que opera con una lógica homogenizante por cuanto descarta significaciones particulares. Sus metáforas son: “Pensemos todos iguales”; “Debemos estar de acuerdo”; “Tenemos que ser como una gran familia”, “Todos nos capacitamos”; “Somos un equipo”.

Recordemos que la Atención Primaria de la Salud, no es una política exclusiva del sector salud como tampoco es una forma de atención, primitiva o elemental. Como tal propone alcanzar un desarrollo tecnológico apropiado, fortalecer la gestión administrativa de los servicios de salud, participación comunitaria con procesos de intersectorialidad como parte del desarrollo económico y social¹⁸.

¹⁸ Cualquier mejora de la salud que subraye la Atención Primaria de la Salud, incluye necesariamente la paz, la educación, la vivienda, la alimentación, la renta, un ecosistema estable, la justicia social y la equidad.

Racionalidad técnico administrativa

La gestión del programa aparece enmarcada en una compleja tensión entre su racionalidad técnico administrativa, la relación del Programa con el Orden Terapéutico Institucional, y su vinculación con la población demandante y las relaciones culturales¹⁹.

Los datos aportados por los entrevistados sugieren que para el discurso hegemónico - administradores y ejecutores, las cuestiones normativas son sensibles y relevantes para la gestión en tanto ayudan a mejorar capacidades organizacionales. La búsqueda por eficientizar los procedimientos burocrático administrativos cuentan con el aval político y de gestión local y regional.

La búsqueda de eficacia normativa es la ilusión de que el éxito del programa se logre mediante acciones administrativas; se desentiende de perfiles culturales colectivos; no tiene en cuenta particularidades culturales y sociales. Conserva un discurso vacío de singularidades que no se acompaña de acciones concretas porque justamente no puede acceder a la particularidad del colectivo social que representa a los jóvenes.

La preocupación por los registros, los circuitos de información o la distribución de los anticonceptivos es mucho más importante que discutir el modelo de gestión o de atención que reproduce condiciones de inequidad. Ellas se transforman en actividades altamente rutinizables. Aquí la discusión está referida a quién se apropia de los datos²⁰.

Al limitarse la voz de agentes del sistema formal en el rol de diseñadores y evaluadores del programa, como tampoco el de los jóvenes, quienes tampoco son incluidos de diferentes circuitos de la gestión, el Programa revela mediana capacidad de ejecución

De este modo el programa se adscribe a un modelo utilitarista, conse-

La adscripción a una estrategia de Atención Primaria de la Salud permite

- contribuir a buscar caminos para fortalecer las capacidades del equipo de salud
- contribuir a mejorar la salud de la población en general y de los jóvenes en particular,
- garantizar una práctica social adecuada a las necesidades reales de los jóvenes,
- lograr la participación colectiva en forma activa y consciente a las causas y efectos que originan sus problemas de salud -es uno de los puntos más sensibles de la declaración de Alma Ata-,
- comprender mejor el rol del equipo de salud frente a las necesidades crecientes de la gente.

¹⁹ Véase Moro, J: "La Dimensión cultural en la gestión social, el papel de la gerencia social y la construcción de ciudadanía plural en América Latina", en Repetto, F (comp) La gerencia Social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina. Magna Terra Editores, SA, Guatemala, 2005: 101-149: 119

²⁰ "La información que se produce localmente, por ejemplo en el Primer Nivel allí debe ser analizado: Si el tipo que toma los datos se apropia, hasta va a mejorar la calidad de los datos. En el Nivel Central vos no sabes si los datos son o no confiables. En cambio en el nivel local vos podés tener una mirada crítica a la calidad del dato, porque sabes cómo trabaja cada equipo, a parte tenés otros datos" (médico).

cuencialista, del buen cumplimiento de las metas atendiendo a la máxima eficiencia posible. Es más, se privilegia a la red formal constituida por múltiples cadenas de mando verticales y por un protocolo disciplinar que desiste de la participación colectiva.

Los que quedan afuera

El Programa implica el cruce de múltiples articulaciones, de voces, discursos y preguntas pendientes sobre qué hacer con la población de jóvenes. Aun cuando busca conciliar intereses, cuenta con limitada capacidad para hacer escuchar y resolver demandas vinculadas con problemáticas integrales de la vida de los jóvenes. ¿Quién se apropia del programa? ¿Hay apropiación colectiva o sigue siendo individual?

Estas preguntas son pertinentes dado que a la hora de ejecutar el programa hay oportunidades perdidas que intencionalmente se pierden. Nos referimos que no se toma en cuenta una composición polifónica que incluya e la “voz” de los jóvenes.

Es la “voz” de los jóvenes que se pierde. En la “voz” de los jóvenes se sintetiza la metáfora institucional “Juntarnos es la base de todo. La gente apuesta a construir entre iguales”.

La inclusión de una polifonía de “voces” reivindica el agrupamiento colectivo y como tal cuestiona críticamente los mecanismos tradicionales de control social caracterizados por el autoritarismo o el paternalismo generadores de exclusión, desconfianza e incomprensión. Cuando hay libertad, autonomía-heteronomía pueden reconocerse múltiples deseos que dibujan, modelan, imprimen corporalidad a la acción colectiva que la hegemonía desmenuza, fragmenta, individualiza.

Por el contrario, al quedar excluida la voz de los jóvenes las organizaciones imaginan argumentos que atribuyen falta, imperfección “ausencia de conciencia social”, “ausencia de información”, “rechazo de los jóvenes” o “desprecio porque los jóvenes son difíciles para conversar y hablar”. La pregunta es: ¿Cómo se resuelven estos fallos si el destinatario está por fuera del circuito de la programación?

Monitoreo administrativo

El discurso normativo está centrado en aplicar ciertos indicadores tradicionales de monitoreo. Tal es el caso del programa está centrado en los

registros y la distribución de insumos²¹. El programa es evaluado según registros. La evaluación se realiza sobre la cantidad de insumos- anticonceptivos- que se entregan mensualmente. El énfasis administrativo contrasta con la ausencia de evaluación de eficacia, de impacto, razón por la cual se desconocen acciones correctivas, identificar necesidades y problemas, capacidad de sustentabilidad, o el grado de apertura del programa en cuanto participación conjunta en las decisiones, acceso a información y consultas

Gestión del recurso humano

La problemática del recurso humano también está vinculada con el cumplimiento de metas programáticas. La tradicional hipótesis cuantitativa, ligada a la lógica incrementalista, reflejaría que al aumentar el número de agentes del sistema de salud mejorarían los resultados.

De este argumento imaginario se desprende que el éxito del programa se compensaría con recursos humanos en cantidad y con especialistas para mejorar la calidad prestacional. Hay que ser expertos para hablar de sexualidad. Por lo tanto, el ejercicio de la sexualidad, que debiera ser una función natural del desarrollo, debe ser reinterpretado por la palabra autorizada del saber experto. Significa que la relación con los jóvenes está mediada por saberes expertos. La voz del experto - médico, psicólogo, agente de salud, enfermero, trabajador social – termina siendo la palabra autorizada. No hay prácticas en salud que no estén mediadas por saberes expertos.

Problemas de articulación intersectorial

Los testimonios señalan que además de débil vinculación entre los programas sobre salud sexual en Salud y Educación, ellos se ejecutan paralelamente. Cada sector se ocupa individualmente del cumplimiento de propias metas programáticas; salud y educación trabajan desde sus propios propósitos, sin una lógica de red consolidada, ni de acuerdo a una lógica de planificación conjunta. La articulación con otros sectores gubernamentales es muy dificultosa, prácticamente inexistente.

²¹ Por ejemplo los agentes sanitarios llevan registros de sus actividades en general aunque no son específicas del programa SS y PR. Cada uno de los centros cuenta con diversos métodos anticonceptivos: en comprimidos, inyectables, para púerperas y lactantes y para las que no lo son, cuentan además con preservativos.

Los jóvenes, su sexualidad, sus derechos

Los derechos sexuales en el marco de la ley

El Programa subraya el derecho de asistencia de los jóvenes, lograr un clima de tolerancia y de diálogo permanente a través del cual se garanticen las prácticas necesarias y condiciones para que dichos derechos sea efectivamente ejercido. De este modo, el enfoque promueve, la construcción de autonomía y de responsabilidad para vivir la sexualidad en forma plena. Fundamentalmente brinda conocimientos sobre información, medios y recursos disponibles tanto por parte de la institucionalidad política y organizaciones sociales, como de los mismos jóvenes sujetos del derecho

En el marco de la ley “el programa protege el derecho de cada adolescente para cuidarse a sí mismo de una manera fácil y accesible” (Trabajadora Social, responsable del Programa Salud Sexual y Procreación Responsable de Chilecito). Es a partir de los 14 años que se puede acceder sola/o a la consulta. Para adolescentes de 13 años y menos se sugiere “la asistencia de un adulto de referencia”, aunque no es condición obligatoria. Del mismo modo, tienen el derecho a recibir anticonceptivos.

También el Programa promueve acciones para la asistencia a los niños, las niñas y adolescentes ante situaciones que vulneran sus derechos o ante situaciones que implican imposibilidad de ejercicio de sus derechos. Aún más, promueve prácticas de autoprotección y protección para identificar y denunciar situaciones de maltrato o abuso, apuntando a construir formas colectivas de cuidado²².

Los derechos y las relaciones culturales

¿Cómo hace el Programa para sostener las diferencias sociales, culturales, históricas, de modo que este hecho no se transforme en exclusión? Adelantamos que el descuido por parte de los gestores de una mirada intercultural constituye un obstáculo a la accesibilidad.

²² El enfoque, promueve un trato igualitario en la distribución de la información. Esto implica ampliar el horizonte desde un plano más universal de derechos. En este sentido, los propósitos del Programa apuntan a cerrar brechas existentes siempre relacionadas con el acceso a la información. Por eso el esquema propuesto se orienta a :

- Favorecer el cuidado y evitar embarazos jóvenes,
- Propender al desempeño educativo y laboral: “derecho a estudiar, a satisfacer nuestras necesidades básicas, que son salud, educación, vivienda, seguridad” (Joven Taller)
- Afianzar vínculos entre adultos y jóvenes
- Promover el trato igualitario entre varones y mujeres.
- Rechazar toda forma de discriminación y cualquier otra forma de actitud denigratoria basadas en características físicas, de personalidad, orientación sexual, y cualquier otra distinción social o cultural.
- Realizar acciones de educación para la salud.

Este rechazo coloca en debate el tema sobre los Derechos. Desconocer la cultura es desconocer derechos. La cultura brinda las bases para el desarrollo social de los jóvenes.”. Las influencias culturales y los sistemas organizados de apoyo frecuentemente establecen las pautas para vivir y proporcionan las indicaciones para el comportamiento”²³.

Aunque el interés del Programa es concreto, tangible, con metas definidas, también su eficacia depende de reglas intangibles tales como las que devienen de diferentes dimensiones culturales²⁴.

Sin embargo, el programa se acompaña por un discurso moralizante y concientizador más relacionado con el deber ser que deja atrás la figura de los jóvenes como sujetos de derecho: “... los chicos salen de la escuela primaria, ingresan a la secundaria sin tener fortaleza o convencimiento de que ellos valen como persona” (docente).

El valor que se asigna a la cuestión instrumental contribuye a devaluar la acción colectiva y en especial la participación activa de los jóvenes en las diferentes etapas del Programa. Para la perspectiva utilitaria sí lo bueno es la búsqueda de bienestar para lograr mejores condiciones de vida los medios deben estar al servicio de los resultados buscados. De este modo lo que se considera bueno para la mayoría, siempre desde el imaginario de diseñadores y administradores del programa, es moralmente justificado por dichos resultados. La búsqueda de los mejores resultados responde a un cierto ideal que tienen ejecutores o diseñadores pero que en definitiva usufructúan, violan derechos de las poblaciones beneficiarias.

El punto de vista de los derechos deviene en la matriz instituida en la cual aún dominan epistemologías disciplinares vinculadas con cierta racionalidad eficientista. Según ellas, el conocimiento del problema resulta parcial y limitado por cuanto la cuestión de la sexualidad, embarazo o procreación sigue guardando el fundamento asistencial biomédico pero también el jurídico normativo.

²³ Pender, N. J. Health promotion in nursing practice (3rd ed.). Stamford, CT: Appleton & Lange., 1996

²⁴ La máxima esperanza de la ética utilitaria es que la cobertura de las acciones asistenciales y preventivas alcance al mayor número de beneficiarios. Forman parte de los propósitos del programa concientizar a la comunidad y brindar apoyo al joven mediante las conserjerías en salud sexual: ayudar a decidir sobre sus cuerpos, cuando quieren tener un hijo, cuando quieren tener una relación sexual, o de qué forma cuidarse. Del mismo modo, existe una amplia gama de anticonceptivos disponibles de forma gratuita con folletería y videos. Aún en forma elemental, el Programa plantea consultorías cuidando la privacidad y confidencialidad. Además se prepara “el seguimiento en los centro primarios de salud a donde vive esa menor” (médico). Aun cuando el tema de sexualidad siga siendo un obstáculo para la gente de todas las edades la creación de espacios amigables para que el adolescente se acerque, constituyen logros importantes de destacar.

El mayor valor que se asigna es al despliegue de capacidades normativas, la polifonía de voces propuesta termina siendo un mero ideal que se instala como tal en el imaginario colectivo. De este modo es legítimo sacrificar principios como la participación o gestión compartida dado que el mayor valor está colocado en el resultado, la meta propuesta. .

En otras palabras, el cálculo consecuencialista sacrifica la pureza de la ideología propia de los jóvenes, para obtener el mayor nivel de pragmatismo posible. De este modo, la conducta moral está gobernada por el mejor cálculo que obtenga los mejores resultados en función de metas que favorezcan el bienestar del mayor número de jóvenes.

A la hora de compartir saberes, conocer deseos y necesidades, subrayamos la contradicción manifiesta entre los presupuestos del programa apegado a la consolidación de un nuevo marco normativo que defienda la causa de la sexualidad como un deber hacia la equidad y la búsqueda por el cumplimiento de metas.

Plantear que el problema de ciudadanía se incluye como presupuesto central del programa invita a rediscutir sobre reglas que siguen manteniendo y reproduciendo desigualdades colectivas. Por ello, hablar de derecho subjetivo social no es sino "...introducir una ruptura innovadora en el campo de los derechos".²⁵

Asumir roles de consultoría, proponer contención, brindar información son avances destacados afines con principios de solidaridad, reciprocidad, reconocimiento de las diferencias. Son señales de avance pero que está lejos todavía de concretar los propósitos de derechos.

Estos actos no logran sus propósitos si desdeñan la autonomía y heteronomía en tanto actos éticos de intersubjetividad. Para los jóvenes es relevante la pregunta ¿quién planifica en nombre de ellos? ¿Es posible pensar acciones cuando no están incluidos sus deseos y necesidades definidos colectivamente? ¿Pero de qué actos de libertad hablamos ante la posición de asimetría y verticalidad?

Estos pasajes subrayan que al obturarse principios básicos sobre participación social, no puede decirse que se promueven derechos a la libre sexualidad cuando predomina la desigualdad. Este punto de vista permite aportar un sentido crítico al Programa dado que para enfrentar la desigualdad, en este

²⁵ Procacci, G: Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del Bienestar, en García, S. y Lukes, S (comp) Ciudadanía: justicia social, identidad y participación, Siglo XXI, Madrid, 1999 26; Murmis, M; Feldman, S.: De seguir así , en Becharía, L y Lopez N (comps) Sin Trabajo, UNICEF/LOSADA, Buenos Aires, 1996: 21

caso a las asimetrías existentes se requiere de políticas que dismantelen el aparato burocrático y patrimonialista existente por desarrollos más igualitarios que primordialmente tengan en cuenta las particularidades culturales y subjetivas. Es una manera de definir ciudadanía que resulta, pues inclusiva en un nuevo contrato institucional que aloje una nueva categoría de subjetividad social.

Creemos que el sentido ético de la acción se restituiría develando determinados actos de libertad en el encuentro colectivo con el Otro- funcionario, paciente o beneficiario, equipo, etc. Para que ello suceda debe incluirse al sujeto: sus deseos y pasiones. Quién es sujeto de deseo lleva implícito un cuidado de sí mismo y del Otro. Significa capacidad de acción colectiva.

En otras palabras, planteamos que la recuperación del derecho a la sexualidad se ejerce habilitando una práctica intercultural o legitimando espacios colectivos. Constituye, pues, un claro ejemplo de lo que significa la idea de ciudadanía como forma real para enfrentar la exclusión. Por eso es que al repensar este problema adquiere otro sentido público el concepto de autonomía y heteronomía ²⁶ al recuperar la noción de colectivo como construcción subjetiva y social.

Conclusiones

Destacamos que la cuestión de la sexualidad y la temática vinculada con la procreación responsable, objeto del cual se ocupa el Programa Nacional, refleja que deja huellas positivas especialmente vinculadas con el desarrollo normativo.

Este presupuesto cuenta con un aval importante por parte de los ámbitos de gestión justificada por el discurso político normativo. Es un ejemplo de cómo desde la gestión se toman decisiones de control social, estrategias normativas alejadas de la gente por cuanto hemos comprobado que la población de Chilecito es sumamente receptiva a integrarse a proyectos y programas cuando es convocada a hacerlo.

La adscripción hegemónica a lo normativo realza la búsqueda de recur-

²⁶ En nuestro planteo ambos términos está vinculados en forma complementaria. Heteronomía significa que "Las fuentes de la obligación moral y de responsabilidad provienen de lo que queda fuera de nosotros mismos" (Barcena,F; Melich JC: La educación como acontecimiento ético. Natalidad, Narración y Hospitalidad, Paidós, Barcelona,2000: 71) Pero para Masía Clavel "hetero ya no significa fuera o desde fuera sino que es parte del mismo > auto< de la autonomía" (Masía Clavel,J; Moratalla TD;Ochaita Velilla A: Lecturas de Paul Ricoeur, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 1998: 90). La autonomía del sujeto está vinculada con el llamamiento de la libertad pero que se dirime en espacios de encuentro dado que el sujeto incluye simultáneamente un acto de recepción, de hospitalidad.

soluciones, procedimientos, obligaciones, prohibiciones y sanciones que cumplan con metas establecidas cuantitativamente. De este modo el Programa valida sus resultados en relación a las metas y relega sólo para un horizonte futuro, el proceso de deliberación, construcción y consenso entre jóvenes y adultos.

Sin embargo, el punto de vista normativo contrasta con la perspectiva ética; en otras palabras entre la búsqueda de resultados pragmáticos y los jóvenes como sujetos de derecho colectivos

Por su parte, la investigación revela que permanece la dificultad por instalar nuevas reglas de juego como de prácticas sociosanitarias, adaptadas a las realidades locales. De este modo, adelantamos que cualquier acción que no incluya las aspiraciones, deseos, pasiones, en especial de los jóvenes, difícilmente llegará a comprender las diferentes circunstancias por las que atraviesa su ciclo de vida. Las acciones estatales, sectoriales pero aún menos las intergubernamentales, encuentran serias limitaciones al interior de sus propias estructuras cuando la cuestión sobre los derechos y la participación de los jóvenes no se encuentra incluida. Es más, nos permite afirmar cuánto se pierde al desconocer cómo y qué piensan no sólo los jóvenes a los que están dirigidos los programas, así como el personal técnico profesional del Sistema de Salud y docentes de Educación.

Específicamente, la cuestión de la sexualidad de la juventud requiere de políticas que incluyan sus necesidades y aspiraciones. Como tal, la sexualidad no está desvinculada de una concepción integral de los jóvenes fuera de su contexto social, económico, cultural y ecológico.

La pérdida de oportunidad por escuchar la “voz” de los jóvenes, aprovechar el expansivo y rico proceso de participación se refuerza por barreras burocráticas y sectoriales y por la tradición clientelar. Deja por fuera la horizontalidad de saberes por un paradigma vertical y fundamentalmente homogenizador que entiende que el Sistema de Salud o de Educación deben montar los programas según la lógica de arriba hacia abajo: del Nivel Central al Regional y de éste al Local. De este modo, un grupo político, burocrático o profesional planifica e imagina qué es lo que la población, los jóvenes, piensan y necesitan. Específicamente, es el modo por el cual este programa opera y se adecua a las necesidades políticas o técnicas más que a las que demandan los jóvenes.

Ese enfoque demuestra limitaciones por cuanto la población destinataria, en este caso la juventud, tiene ideas propias de cuáles son sus necesidades, ideas que no son consideradas y menos aún confrontadas pero que deben formar parte de los esquemas de la planificación y ejecución. Por cierto,

cuando se invita a participar a los jóvenes, no hay quien desestime ser protagonista de las mismas acciones que le incumben. Los jóvenes también quieren ser parte activa del programa y no su mero objeto pasivo.

También destacamos el errático comportamiento que tienen las organizaciones formales por consensuar una agenda común intergubernamental y cuyos esfuerzos están destinados a implementar estrategias diferenciales según sus propios intereses sectoriales. Hemos identificado que no se puede construir con tanta facilidad la red de efectores en torno a una misma estrategia y un programa común.

Finalmente, el planteo sobre derechos implica reconocer los siguientes nudos problemáticos:

- Observación 1: En la vida organizacional, en el actual contrato institucional del Orden Médico u Orden Terapéutico Institucional, el Programa es bueno, es lo mejor, porque así debe ser. Es un principio deontológico en el que lo bueno es bueno para la gestión o para la lógica política o para el profesional. Se trata de una construcción siempre en asimetría.

- Observación 2: La apropiación colectiva termina abortada. Esta perspectiva coloca al programa en una situación de debilidad en tanto los jóvenes al no ser interpelados como sujetos plenos de derecho permanecen en situación subalterna. Al no ser interpelados como sujetos de derecho y como tales, como supuestos titulares de derechos no tienen capacidad para peticionar y (re)apropiarse del programa.

- Observación 3: El reclamo por la subjetividad, por el protagonismo del joven, implicaría recuperar oportunidades perdidas. Sería un cambio en la concepción de la ética institucional y política: ello fortalecería los lazos sociales, recuperaría necesidades colectivas, aprovecharía las oportunidades para problematizar reglas enraizadas. Pero para ello el sentido ético de estas acciones será reformular y consagrar otro valor al deseo y a las necesidades colectivas mediante prácticas concluyentes “Mediante la participación se logra mayor horizontalidad entre saberes y prácticas; es posible juzgar restricciones de autonomía, libertad en franca ruptura con las normas instituidas (docente).

- Observación 4: La implicancia de la subjetividad no es un proceso lineal, es inherente al proceso de construcción del sujeto en libertad, en autonomía.

- Una interpretación lineal revela sujeción a normas y a un imperativo estructurado. Sus efectos son la constitución de sujetos menos libres, dependientes. En cambio asumir la contradicción refleja problematizar lo que está naturalizado: “Nos enseñan a valorar el cuerpo o saber el momento justo de tener relaciones, con quien tenerlas, es decir una sexualidad plena y sin culpas, donde tenemos derecho a elegir” (alumnas del co-

legio secundario de la localidad de Pituil Departamento Famatina) pero nos transmiten mensajes que confunden: “en el video que nos pasaron hablaba de que el amor y el sexo son dos cosas diferentes” (ibid).

- Los jóvenes reclaman por más autonomía pero al mismo tiempo resisten usufructuar dichas prácticas.

- El discurso hegemónico, valora el rol de los padres como defensores de derechos: “Los únicos derechos que se transmiten son que los papás no los reten y queda ahí” (docente).

- Las demandas por participar chocan con espacios institucionales en los cuales dichas prácticas están devaluadas. Tampoco los jóvenes tienen una postura definida frente al tema de derechos por cuanto no cuentan con la información necesaria para emitir una opinión al respecto.

• Observación 5: La interpelación a los jóvenes como sujetos de derecho sólo es posible si se construye en el marco de la interculturalidad.

Recomendaciones

Generar un cambio demanda una revisión de la estrategia organizacional tradicional y de sus reglas de juego formales y simbólicas. Sugiere agudas recomposiciones internas disponibles según espacios y características disciplinares. Si la finalidad es la apropiación colectiva, este o cualquier programa social tendrá una vida limitada cuando se aleja de capacidades ligadas al desarrollo sostenible. Esto significa poner el acento en la participación social, en la variedad cultural y en el fortalecimiento de derechos.

Consideramos que la especificidad y la precisa definición de incluir saberes - agentes de las organizaciones sectoriales, Salud, Educación, Justicia, Desarrollo Humano, con los jóvenes - requiere de una modalidad de apertura ciertamente novedosa dadas las diferencias regionales y las especificidades culturales. Para lograrlo se necesita de un cambio de paradigma. De un enfoque pasivo el enfoque se centraría en la acción colectiva conjunta; un pasaje que legitime la “voz” de los participantes según sus particularidades contextuales, en cuanto a sus redes sociales y familiares.

La idea de construir relaciones y redes intergubernamentales y no según entidades separadas debería ser un cambio importante para el gerenciamiento social en la Provincia. Las redes no homogenizan, asumen la heterogeneidad y permiten imaginar heterogeneidades organizadas e interconectadas. Ante la homogenización necesariamente autoritaria, formulación autoritaria de las diversidades, las redes articulan heterogeneidades.

El elemento central de la red interorganizacional es su capacidad de incluir

el punto de vista estratégico empujado por el componente de movilización social y acción colectiva.

De este modo se abriría una nueva perspectiva en el campo de la política social ya que ésta debería reunir y alentar deseos singulares a las vidas de los jóvenes.

Referencias

Barcena, F; Melich JC. La educación como acontecimiento ético. Natalidad, Narración y Hospitalidad, Barcelona, Paidós, 2000

Besse J. “Tres conceptos para los dilemas de Jano. El semblante, la posición y la disposición del investigador en la práctica de evaluación de impacto de políticas mediante estrategias cualitativas” en Escolar C: (comp.): Topografías de la Investigación, Métodos, Espacios y Prácticas Profesionales, Cap V, Buenos Aires, EUDEBA, 2000

Bustelo E. El Recreo de la Infancia, Capítulo III Infancia y Derechos, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011

Bustelo E. “Pobreza Moral. Reflexiones sobre la Política Social Amoral y la Utopía Posible” en Socialis, Revista Latinoamericana de Política Social, Nro 1, Oct 1999, 13-34, 1999

Bustelo E. Planificación Social: del rompecabezas al “abrecabezas”, Costa Rica, San José, FLACSO, 1996

Castoriadis, C. La institución imaginaria de la sociedad, Buenos Aires, Vol I, Tusquets, 1999

Fernandez AM (comp): Introducción en Las Mujeres en la Imaginación colectiva, Una historia de discriminación y resistencias, Buenos Aires, Paidós, 1993

Fleury S. Políticas e sistemas sociais em transformacao na America latina en Socialis, Revista Latinoamericana de Política Social, Nro 1, Rosario, Oct 1999, 93- 115: 110

Fränkel, D. ”Medicalización de la vida: Salud Pública y Eugenesia social,

Ed Universidad Nacional de Lanus, Colección Salud Comunitaria, ISBN 978-987-1326-30-3; Julio 2009

Giddens, A. Cinco Dilemas en La Tercera Via. La renovación de la social-democracia, Madrid, Taurus, 1999

Grassi E; Hintze S; Neufeld, MR. Políticas Sociales, Crisis y Ajuste Estructural: Un análisis del sistema educativo de obras sociales y de las políticas alimentarias, Buenos Aires, Espacio

Kaplan,C; Kaplan D. “Deportes y distinciones de clase. Fútbol para las escuelas de los pobres y rugby para las escuelas de los ricos” en Albacerces, P et al. Deporte y Sociedad, Buenos Aires, EUDEBA, 1988

Masía Clavel,J; Moratalla TD;Ochaita Vellilla A. Lecturas de Paul Ricoeur, Madrid, Universidad Pontificia de Comillas, 1998

Moro, J. “La Dimensión cultural en la gestión social, el papel de la gerencia social y la construcción de ciudadanía plural en América Latina”, en Repetto F. (comp) La gerencia Social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina, Guatemala, Magna Terra Editores, SA, 2005

Murmis. M; Feldman, S. “De seguir así” en Becaria,L y Lopez N (comps) Sin Trabajo,Buenos Aires, UNICEF/LOSADA, 1996

Pender, NJ. Health promotion in nursing practice (3rd Ed.). Stamford, CT: Appleton & Lange., 1996

Procacci, G. “Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del Bienestar”, en García, S. y Lukes, S (comp) Ciudadanía: justicia social, identidad y participación, Madrid, Siglo XXI, 1999

Rubins, R.; Cao,H. Una visión histórica del empleo público provincial, 3er Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, 1996.

Evaluación de medio término del Programa Remediar. Acceso a medicamentos esenciales en el primer nivel de atención (PNA) e impacto redistributivo entre la población beneficiaria

Autores: Anabel Fernández Prieto, Leticia Cerezo, Ma. Guadalupe Rezzonico, Paula Luque, Unidad de Seguimiento y Evaluación, Programa Remediar, Ministerio de Salud de la Nación

Resumen

La presente ponencia desarrolla la evaluación del Programa Remediar, realizada en 2011, haciendo foco en uno de sus objetivos que ha sido dar cuenta del acceso a medicamentos esenciales por parte de la población usuaria del primer nivel de atención del sistema público de salud. La metodología utilizada ha sido cuantitativa con recolección primaria de datos. A partir de este relevamiento se pudo observar que cerca del 90% de las personas que necesitaron un medicamento esencial en un Centro de Salud, lo obtuvieron de forma gratuita por parte del Programa. Dada la inelasticidad que caracteriza a los medicamentos y que la posibilidad o no de obtener un medicamento en el momento oportuno es el aspecto en el que se registran mayores brechas e inequidades entre ricos y pobres, la implementación del Programa Remediar presenta un importante impacto redistributivo para la población de menores ingresos. La anterior situación se evidencia en los valores que adquiere el coeficiente de concentración del gasto privado de bolsillo.

Introducción

Desde el año 2002, en el marco de la Política Nacional de Medicamentos, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud de la Nación implementa el Programa Remediar con el objetivo de contribuir al incremento de la capacidad de respuesta y jerarquización de los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) como puerta de entrada de la población al sistema de salud.

Desde sus inicios, el Programa tuvo como principal objetivo proveer medicamentos esenciales a todas aquellas personas en situación socioeconómica vulnerable con dependencia exclusiva del sistema público de salud para el acceso a medicamentos. La provisión de medicamentos esenciales se lleva a cabo a través de la distribución mensual de botiquines a más de 7.000

efectores del Programa, ubicados en las 24 jurisdicciones del país. Estos medicamentos dieron respuesta a 509.2 millones de consultas médicas ambulatorias realizadas por 16 millones de usuarios del sistema de salud público del Primer Nivel de Atención (PNA).

La posibilidad de obtener o no un medicamento cuando se lo necesita es el aspecto en el que se registran mayores brechas e inequidades entre ricos y pobres (Tobar, 2003). En este sentido, las barreras económicas son uno de los grandes condicionantes en el acceso a los servicios básicos de salud y/o a los medicamentos. Esta barrera se deriva del alto precio de los medicamentos y del impacto regresivo en los ingresos familiares dado que los sectores que cuentan con menos recursos son precisamente los que deben gastar una mayor proporción de sus ingresos para acceder a los medicamentos. En este sentido, y en el marco de políticas para mejorar el acceso a los medicamentos, el suministro gratuito de medicamentos permite ampliar y hacer más equitativo el acceso a los medicamentos específicamente y a la salud en términos generales.

Con el objetivo de generar información que permitiera dar cuenta de las implicancias de Remediar como política social en el 2011 se realizó una Evaluación de Medio Término denominada Acceso a Medicamentos Esenciales en el Primer Nivel de Atención, que permitió dar cuenta de la situación en la cual se implementa el Programa y conocer el nivel de cobertura y acceso a medicamentos esenciales por parte de la población beneficiaria, permitiendo disponer de información directa de los usuarios del sistema de salud público.

Luego, en 2013 se realizó un estudio que permitió estimar el impacto redistributivo del Programa Remediar sobre la población usuaria del Primer Nivel de Atención. Este trabajo de investigación utilizó fuentes de información secundaria del Ministerio de Salud (Encuesta de Utilización y Gasto en Servicios de Salud 2003, 2005 y 2010) así como también primaria (Estudio de Línea de Base del Programa Remediar 2003 y Evaluación de Medio Término del Programa Remediar. Acceso a Medicamentos 2011). Esta combinación de fuentes permitió generar indicadores y/o herramientas actualizadas para estimar el impacto de la presencia estatal en el gasto en medicamentos de la población argentina al mismo tiempo que posibilitaron cuantificar el volumen en términos físicos y valores monetarios de las transferencias en medicamentos esenciales. Considerando el volumen de transferencias monetarias en medicamentos esenciales y la significancia del Programa para los usuarios del Primer Nivel de Atención del subsector público, se considera oportuno medir, cuantificar y actualizar el impacto redistributivo de la provisión pública de medicamentos sobre la equidad. En este sentido, contar

con herramientas que permitan estimar el impacto del Programa facilitan el monitoreo y evaluación de este impacto de forma continua y reflejar la evolución de las consecuencias redistributivas. Dicha información es central para la correcta toma de decisiones, la continuidad y, la profundización de una estrategia con alcance nacional y determinante en el desarrollo del sistema de salud público del país.

En el marco del presente Seminario Nacional es que procederemos a compartir algunos de los resultados de estas dos experiencias de evaluación.

Evaluación de medio término: acceso y cobertura a medicamentos esenciales

Con el propósito de llevar a cabo un análisis descriptivo y transversal que permitiera dar cuenta de la situación en la cual se implementa el Programa Remediar y conocer el nivel de cobertura y acceso a medicamentos esenciales por parte de la población beneficiaria, se estableció la pertinencia de realizar un relevamiento a usuarios de efectores públicos del Primer Nivel de Atención.

Los resultados descriptivos que surgen del estudio constituyen un insumo para mejorar la estrategia y la gestión del Programa así como también permitirán ser parámetros de comparación para una evaluación de impacto en el mediano plazo. En este sentido, la investigación contaba con un antecedente realizado por el Programa Remediar en el 2003, coordinada por el Área de Evaluación del SIEMPRO-SISFAM, en el cual se indagó respecto del alcance e impacto del Programa en los primeros momentos de implementación del mismo.

El concepto acceso, vinculado al área de salud, refiere al grado en que las barreras físicas o barreras económicas, dificultan a las personas el uso de los servicios de salud. La promoción del acceso equitativo y efectivo a los servicios de salud necesarios es considerada una de las Funciones Esenciales de la Salud Pública (FESP).

En este sentido, la provisión de medicamentos esenciales²⁷ promueve el acceso a la salud, específicamente el acceso a medicamentos, en tanto que constituye una estrategia dirigida a superar barreras de acceso a las intervenciones de salud pública y a facilitar la vinculación de grupos vulnerables a los servicios de salud.

²⁷ Los medicamentos esenciales son aquellos que permiten satisfacer las necesidades de atención de la salud de la mayoría de la población.

Objetivos

El objetivo general de la evaluación ha sido dar cuenta del alcance e impacto del Programa Remediar permitiendo:

- Caracterizar socio - económicamente a la población que reside en las áreas de referencia de los CAPS y, en particular, a la población usuaria de los mismos a nivel nacional;
- Determinar el nivel de acceso en la Argentina a medicamentos esenciales provistos por el Programa Remediar de la población usuaria del Primer Nivel de Atención de Salud.

Método

Diseño muestral

En la evaluación se relevaron distintas unidades de análisis que fueron seleccionadas a partir de una muestra nacional inicial de CAPS efectores del Programa Remediar.

Para la selección de los efectores de salud se realizó un muestreo probabilístico en dos etapas. En la primera, se procedió a seleccionar probabilísticamente 75 departamentos de manera proporcional a las jurisdicciones provinciales²⁸; y en una segunda etapa se seleccionaron al azar 4 CAPS dentro de cada uno de los departamentos seleccionados. De esta selección resultó una muestra nacional²⁹ compuesta por 300 Centros de Salud efectores del Programa, distribuida en 75 departamentos de 21 provincias de la Argentina.

Población objetivo e instrumentos de recolección de datos

En el marco de la Evaluación de Medio Término, se relevaron dos poblaciones diferentes. La primera fueron los consultantes a CAPS, efectores de Remediar, definidos como aquellas personas que fueron encuestadas en un Centro de Salud luego de haber consultado a algún profesional del equipo de salud, ya sea un médico, un odontólogo o un enfermero. En segundo lugar, se relevó a la población residente en el área de referencia de esos efectores, quienes fueron encuestadas en sus hogares sin importar si alguno de sus miembros consultó o no en un efector del Programa.

El Cuestionario a Consultantes fue administrado in situ a 1.875 personas. En cada uno de los 300 CAPS, se relevó una cantidad específica de consul-

²⁸ En vistas de que resultó que algunas jurisdicciones provinciales no resultaron con ningún departamento asignado se procedió a unir las siguientes jurisdicciones: La Pampa fue unida a Buenos Aires, Tierra del Fuego fue unida a Chubut y Neuquén a Río Negro.

²⁹ Con un nivel de confianza del 95%, el error de estimación sería de +/- 0,05.

tantes correspondiente al nivel de actividad del CAPS. La selección de cada consultante se realizó con un método aleatorio sistemático.

El Cuestionario a Hogares fue administrado en 375 hogares de consultantes seleccionados mediante un procedimiento aleatorio³⁰ a partir de los consultantes a CAPS. A los fines de asegurar que el hogar a relevar perteneciera al área de referencia del CAPS, se definió un filtro que indicaba que el consultante seleccionado residiera a menos de quince cuadras de distancia del CAPS. El mismo cuestionario fue administrado también a 375 hogares “vecinos” de los hogares de los consultantes. Los hogares “vecinos” fueron seleccionados a partir de un procedimiento aleatorio, a partir del hogar del consultante encuestado. Cabe destacar que tanto para los hogares de los consultantes, como para los hogares “vecinos” se definió que el respondiente de este cuestionario sería el principal sostén del hogar (PSH).

Trabajo de campo

La recolección de los datos del estudio estuvo a cargo de una firma especializada, contratada para tal propósito. El mismo tuvo lugar desde el 10 de noviembre del 2011 al 16 de diciembre de 2011.

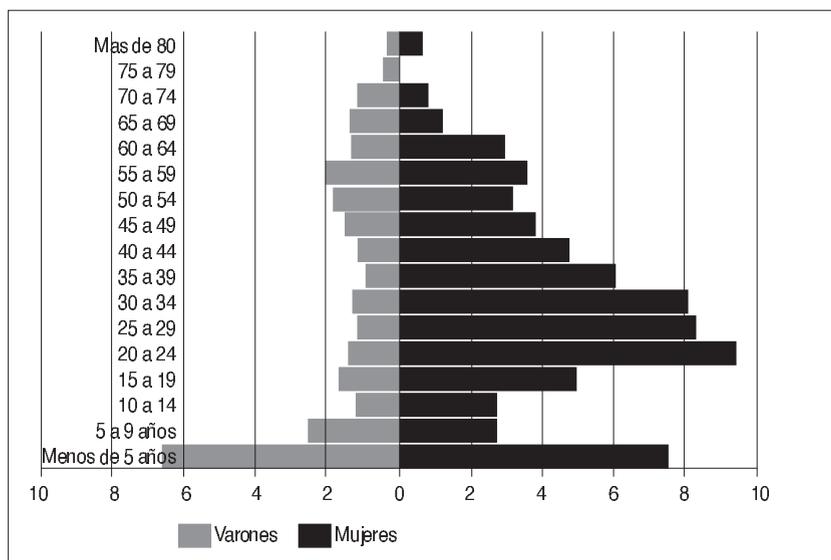
Análisis

Caracterización de los consultantes a efectores del Primer Nivel de Atención

Tal como se mencionó anteriormente la cantidad de consultantes relevados a partir del Cuestionario a Consultantes de CAPS fue de 1.875. De ellos el 72% fueron mujeres y el 28% varones, cifras que dan cuenta de la mayor proporción de mujeres que consultan en efectores de salud del PNA. La distribución etárea de los consultantes tiene un perfil infantil, en el sentido que el 14% del total resultaron menores de 15 años, edad a partir de la cual la participación femenina supera en todas los rangos etarios a la masculina. Esta diferencia se incrementa especialmente en el tramo de 20 hasta los 39 años inclusive, coincidente con la edad reproductiva de la mujer.

³⁰ Dicho criterio consistió en entregar a cada encuestador una tarjeta que indicaba a cuál de las encuestas realizadas debía ir a aplicar la encuesta al hogar. De este modo, la cantidad de hogares de consultantes relevados por cada uno de los CAPS estuvo directamente relacionada a su nivel de actividad.

Gráfico 1: Consultantes a Centros de Atención Primaria de la Salud según sexo y edad



Consultantes a CAPS (n: 1.875).

Fuente: Programa Remediar. Evaluación de Medio Término. Relevamiento 2011.

Cabe destacar que la elevada presencia de mujeres en edad reproductiva y de consultantes niñas y niños, da cuenta de las directrices, acciones y estrategias que desde la carrera sanitaria de nuestro país que se promueven en pos del cuidado de la salud materno infantil.

El perfil según sexo y edad de los consultantes a CAPS difirió del perfil de la población total que residía en las áreas programáticas de los CAPS. En este sentido, los varones efectivamente residen en las áreas programáticas pero no concurren a dichos efectores de salud resultando llamativo y, por lo tanto una alerta al PNA, la escasa concurrencia de personas de sexo masculino a los CAPS. Diferentes percepciones en torno al concepto de salud y enfermedad entre mujeres y varones podrían ser variables que influyen en un menor uso y/o en una menor frecuencia de atención por parte de estos últimos en los CAPS.

Respecto de la cobertura de salud del total de los consultantes relevados, la mayor proporción posee cobertura pública exclusiva alcanzando el 66%. Si a esta proporción se le adicionan los consultantes cuya cobertura de sa-

lud proviene de “Programas o planes estatales” (5%), es decir al agregarle la proporción de personas que se encuentran enmarcadas en un plan estatal de salud, fue posible afirmar que 7 de cada 10 consultantes que asistió al CAPS posee cobertura pública exclusiva.

Por su parte, el 28% de los consultantes manifestó que posee otro tipo de cobertura de salud. Del total de consultantes, el 16% dijo que posee “Obra Social” y el 8% “PAMI”³¹, el 3% posee “Prepaga” mientras que el 2% “Mutual”³².

Acceso a medicamentos esenciales en el Primer Nivel de Atención

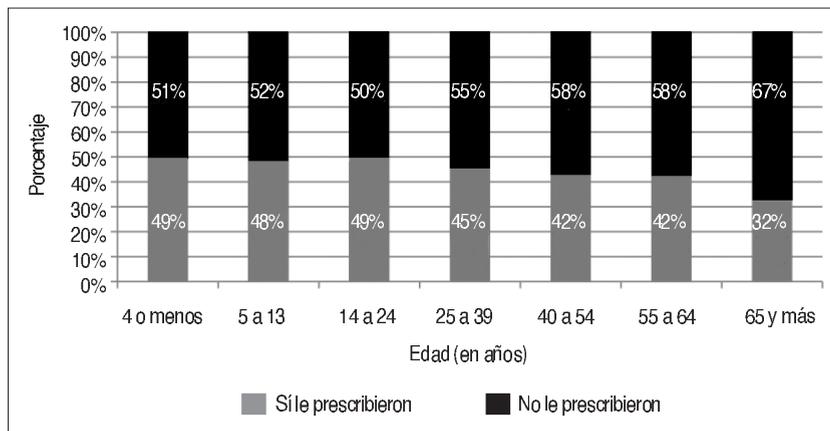
Una de las dimensiones que podrían dar cuenta de las posibilidades de acceso a medicamentos por parte de los consultantes refiere a la distancia de sus hogares al efector de salud en el que consulta entendiéndose a la distancia como una barrera de acceso. Al respecto en este estudio se relevó que, en promedio, los consultantes de los servicios públicos de salud del PNA, residen a no más de 12 cuadras.

Luego, al consultarles si había recibido algún tipo de prescripción del total de consultantes relevados, el 45% refirió que en la “consulta de hoy” le recetaron algún o algunos medicamentos. Esta prescripción fue mayor para los grupos de menores de 40 años de edad, en comparación a la de los grupos de edad más adulta. Cabe destacar que entre los consultantes de 65 años y más, la tasa de prescripción fue del 32%. Esta situación estaría relacionada, al alto porcentaje de cobertura de salud por parte de PAMI que poseen los consultantes mayores de 65 años de edad, con un 72% de este tipo de cobertura, así como también a la mayor frecuencia de acceso al CAPS para recibir atención del personal de enfermería.

³¹ Cabe destacar que en este estudio la categoría de cobertura de salud “PAMI” fue relevada separada del resto de las obras sociales.

³² A los fines del análisis del presente estudio se unificaron algunas de las categorías de la pregunta que relevaba la cobertura de salud de los encuestados (pregunta S.2 – Cuestionario a Consultantes de CAPS y pregunta 6.a – Cuestionario a población residente en las áreas programáticas de los CAPS). En este sentido en la categoría “Obra social” de este análisis se incluyeron las categorías “Obra Social (incluye monotributo general)” y “Obra Social (incluye monotributo general)”. La categoría “Prepaga” incluye “Prepaga a través de obra social”, “Prepaga por contratación voluntaria” y “Servicio de emergencia”. Esta recategorización se utilizó en todas las secciones de la presente publicación.

Gráfico 2: Prescripción de medicamentos según edad del consultante al CAPS



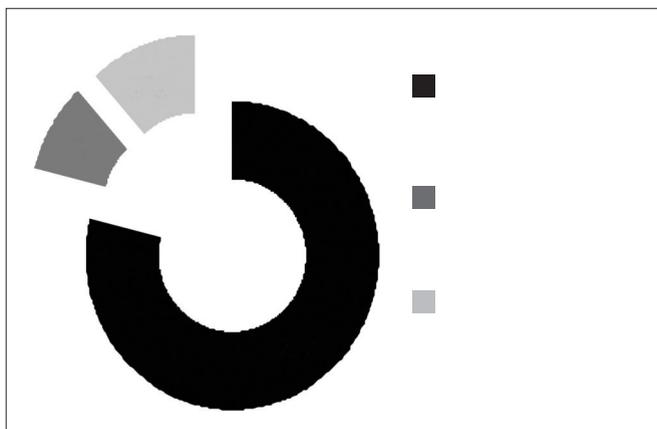
Fuente: Programa Remediar. Evaluación de Medio Término. Relevamiento 2011. Consultantes a CAPS (n: 1.875).

Respecto de la cobertura de salud de quienes recibieron una prescripción en la consulta de referencia, fue posible observar que la tasa de prescripción entre quienes poseen cobertura pública exclusiva o bien cuya cobertura de salud proviene de “Programas o planes estatales”, fue mayor que entre quienes poseen otra cobertura de salud (obra social, mutual, prepaga o PAMI). Así, la tasa de prescripción fue del 49% para los consultantes con cobertura pública y del 34% entre quienes poseían otra modalidad de cobertura.

Acceso a medicamentos de forma gratuita

Luego a aquellos consultantes que en la “consulta de hoy” refirieron haber recibido una prescripción medicamentosa, se les preguntó si el medicamento prescripto les fue proporcionado en el CAPS de forma gratuita. De allí surge que, la proporción de consultantes que recibieron de forma gratuita todos o algunos de los medicamentos prescriptos fue del 87%.

Gráfico 3: Acceso a medicamentos esenciales de forma gratuita entre quienes recibieron una prescripción en la consulta de referencia



Consultantes a CAPS con prescripción de medicamentos (n: 842).

Fuente: Programa Remediador. Evaluación de Medio Término. Relevamiento 2011.

Con la intención de dar cuenta de las estrategias desplegadas por los consultantes en caso que no hubieran accedido al medicamento prescrito en el CAPS gratuitamente en la última consulta, se les preguntó que habían hecho en esa ocasión para lograr acceder al/los medicamentos prescritos. De ellos, el 86% refirió que para adquirirlos tuvo que “comprarlos en una farmacia, kiosco, negocio, etc.”. Es importante tener esto en cuenta al momento de pensar el impacto redistributivo de los programas de provisión de medicamentos, ya que los medicamentos y/o insumos que no fueron conseguidos de forma gratuita en el efector de salud, fueron adquiridos del bolsillo de los consultantes.

Al referir a la cobertura por parte del Programa Remediador fue posible identificar que del total de consultantes a los que se les prescribió un medicamento en su asistencia al CAPS (842 casos) y éste fue entregado de manera gratuita, el 85% correspondían a medicamentos del Programa Remediador.

Capacidad redistributiva del programa remediador

Lograr equidad en salud significa que ninguna persona esté en desventaja para alcanzar su potencial. En este sentido, la provisión gratuita de medicamentos garantiza la universalidad en el acceso a medicamentos esenciales, disminuyendo la inequidad en salud.

La transferencia de medicamentos Remediar puede calcularse en dinero, lo que hace factible medir el impacto redistributivo del Programa. De allí que el objetivo de esta evaluación sea evaluar el impacto redistributivo del Programa entre los usuarios del Primer Nivel de Atención de salud.

Material y método

Para llevar adelante el análisis correspondiente al impacto redistributivo del Programa, se utilizó un diseño cuantitativo, longitudinal, en base a datos secundarios pertenecientes a los años 2003, 2005 y 2010.

El universo de análisis de la evaluación corresponde a toda la población Argentina, usuaria y/o compradora de medicamentos. Este universo será comparado luego con la población usuaria de los medicamentos identificados en la población consultante. En este sentido, esta ampliación, al utilizar solamente datos secundarios, no se realizó muestra.

Gasto privado particular en medicamentos vs. el ingreso de los individuos

Una primera aproximación para estimar el impacto redistributivo del Programa resulta de analizar el porcentaje que representa el gasto de medicamentos respecto del ingreso que declaran los individuos, según quintil. En este sentido, utilizando la base de datos de la Encuesta de Utilización y Gasto para los años 2003, 2005 y 2010, es posible observar que en el quintil 1, el gasto en medicamentos representa en todos los años analizados, un alto porcentaje del ingreso. Mientras que en los quintiles de mayor ingreso, el gasto en medicamentos representa una proporción menor. El peso significativo de los medicamentos en los quintiles de ingresos más pequeños, otorga los primeros indicios para pensar que el Programa Remediar, al entregar medicamentos de forma gratuita, genera algún impacto redistributivo en el ingreso.

Asimismo, si se comparasen el año 2003 vs 2010, sería posible observar que el peso del gasto en medicamentos respecto del ingreso total, se va reduciendo. Pasando de una representación del 27% a un 16% para el primer quintil.

Tabla 1: Porcentaje de gasto en medicamentos respecto del ingreso, años 2003 y 2010

Quintil	Año	
	2003	2010
Quintil 1	27%	16%
Quintil 2	10%	9%
Quintil 3	14%	7%
Quintil 4	8%	6%
Quintil 5	3%	3%

Fuente: Encuesta de utilización y gasto, año 2003 y 2010

Impacto redistributivo medido según la curva de concentración del gasto. Construcción de la curva de concentración del gasto

El primer paso en todo estudio de impacto redistributivo es ordenar a las personas de acuerdo a su nivel de bienestar. Al no ser observable el bienestar, la variable más próxima es el ingreso permanente, por lo cual, se siguió el criterio de aproximar el bienestar individual con el ingreso per cápita familiar. A partir de los datos de ingresos relevados por las Encuestas de Utilización y Gasto en Servicios de Salud³³ de los años de referencia, los individuos se ordenan según el valor de esta variable y luego se divide en grupos por quintiles, en donde cada quintil contiene el 20% de los individuos. En este ordenamiento, quienes se encuentran en el primer quintil perciben los menores ingresos mientras que los que se encuentran en el último quintil (5º) son los de mayores ingresos.

De esta forma, se coloca en el eje horizontal la población acumulada, en función de los quintiles de ingreso, mientras que en el eje vertical se coloca el porcentaje del ingreso total que es apropiado por cada uno de los quintiles.

Análisis del impacto del Programa Remediar

El indicador que se utilizó para abordar y analizar el componente redistributivo del Programa Remediar fue el gasto en el que incurren los individuos

³³ En el año 2003, la encuesta de utilización y gasto toma una muestra de 2.317 casos, que es expandida a nivel poblacional a 36.223.947, de los cuales 2.582.887,7 no declararon ingreso familiar por lo cual no se pudo construir el ingreso per cápita familiar lo que implicó no poder ubicarlos en quintiles de ingreso. En el año 2005 la muestra tomada es de 1546 casos que se expanden a una población de 36.260.130, de los cuales 17.480.733 no declararon ingreso familiar. Mientras que en el año 2010 la muestra fue de 3.128 casos que se expanden a 36.260.130 personas, de las cuales no se obtuvo respuesta de ingreso familia para 7.685.068 personas.

en concepto de medicamentos. Para ello, se consideró la serie de gasto en medicamentos realizada por el sector privado particular y el valor a precio de mercado de los medicamentos que fueron distribuidos por Remediar para los años 2003, 2005 y 2010.

Al cambiar de variable de referencia, pasando del ingreso al gasto, ya no se hace referencia a la curva de Lorenz sino a la de concentración³⁴ del gasto de los particulares, buscando esta última también la equiproporcionalidad³⁵.

Transferencias del Programa Remediar

Para evaluar el potencial impacto redistributivo del Programa Remediar se consideró el valor de los medicamentos enviados a los Centros de Atención Primaria de la Salud en el periodo de referencia a precios de mercado. El Programa Remediar erogó en medicamentos esenciales 373 millones de pesos para el año 2003, 456 millones de pesos para el año 2005 y 577 millones de pesos para el año 2010³⁶.

Las transferencias en medicamentos realizadas por el Programa Remediar se incorporaron como una transferencia monetaria a los tres primeros quintiles de ingreso; la asignación se efectuó acorde a la distribución del beneficio del gasto en medicamentos según señalan los informes de línea de base del 2003 (SIEMPRO) y la evaluación de medio término, cuyos resultados se presentan en el bloque anterior de esta ponencia. De esta manera, se incrementó el ingreso de éstos quintiles.

De esta manera, según el estudio ambos estudios, el de línea de base de 2003 y el actual estudio de acceso a medicamentos, la distribución de la población usuaria de los servicios de salud se distribuyen de la siguiente manera³⁷.

Tabla 2: Distribución de la población usuaria de los Centros de Atención Primaria de la Salud según año de estudio realizado.

Año	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
2003	49.6%	20.0%	19.1%	5.9%	5.4%
2011	61.0%	20.7%	13.4%	3.6%	1.3%

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Programa Remediar

³⁴ Se hace esta distinción porque la curva de Lorenz es la que mide la distribución de los ingresos.

³⁵ Por lo cual ambas tienen la misma representación gráfica.

³⁶ Erogación 373.207.026,35\$ año 2003, 456.603.615,95\$ año 2005 y 577.906.580,95\$ año 2010.

³⁷ Para analizar la distribución según quintiles de ingresos, se utilizó únicamente la información correspondiente a los hogares de los consultantes que habían sido interceptados en el Centro de Salud.

Índice de Concentración del Gasto

El Gráfico que sigue presenta la curva de concentración del gasto en medicamentos de los individuos según los datos de la Encuesta de Utilización y Gasto en Servicios de Salud y, la curva de concentración del gasto incorporando la transferencia realizada por el Programa Remediar a los gastos en medicamentos realizado por los tres primeros quintiles de ingreso.

La recta de equiproporcionalidad representa una distribución hipotética igualitaria que resultaría en el caso de que cada quintil realizara el mismo nivel de gastos en medicamentos. La curva inferior implica la concentración del gasto de los individuos en medicamentos registrada a partir de la serie de gasto privado sin la transferencia de Remediar y con la transferencia de Remediar. Los gráficos permiten observar el mejoramiento en términos de equidad en el financiamiento del gasto en medicamentos de los individuos. Se evidencia una mejora en el acceso a éstos, ya que los individuos están pudiendo acceder a dicho bien, asumiendo que sin la presencia del Programa, dejarían de acceder (total o parcialmente) a los mismos.

El coeficiente de concentración del gasto para el año 2003 resulta de 0.08, teniendo una variación decreciente de cuatro puntos al adicionar la transferencia Remediar al gasto que realiza el sector privado particular (variación porcentual de 50%). En este sentido, se puede entender como el Programa logra reducir el gasto total de los individuos de los quintiles más bajos. De manera similar para el año 2005, se produce una mejora de cuatro puntos al incorporar en el gasto la transferencia que realiza para este año el Programa Remediar. Es decir que el coeficiente de concentración del gasto pasó de 0.10 a 0.06 estableciendo una mejora en la equidad del gasto que efectúa cada quintil (variación en porcentaje del 40%). Finalmente durante el año 2010, el coeficiente de concentración del gasto alcanza un valor de 0.09, al adicionarle la transferencia que realiza el Programa Remediar a los tres primeros de ingreso, este índice de concentración pasa a 0.07. (Variación porcentual del 22%).

Gráfico 4a: Curva de Concentración. Año 2003

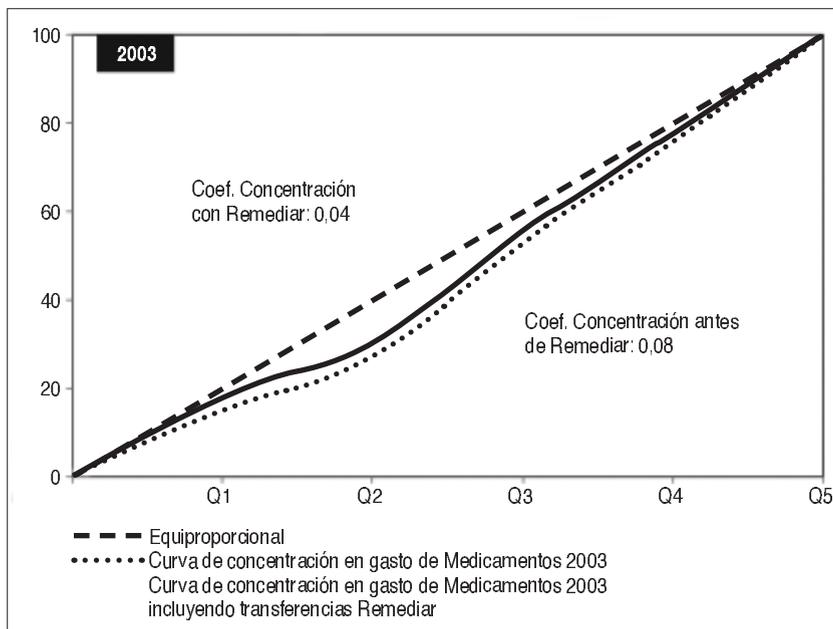


Gráfico 4b: Curva de Concentración. Año 2005

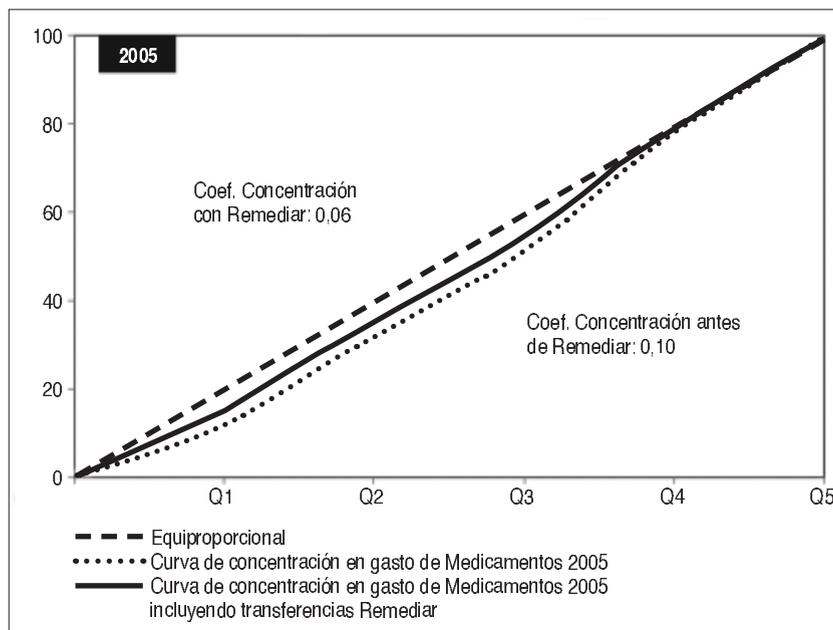
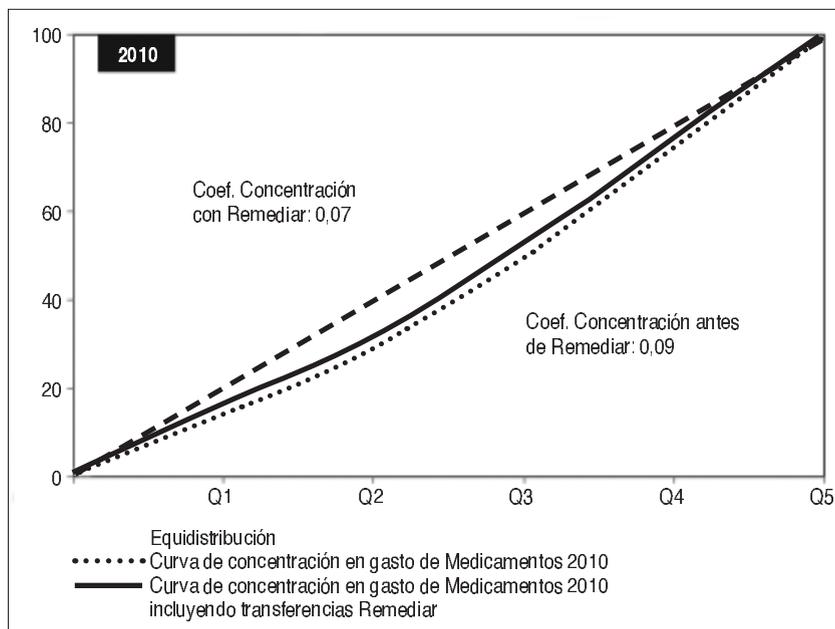


Gráfico 4c: Curva de Concentración. Año 2010



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de ingreso de la Encuesta de Utilización y Gasto en Servicios de Salud y RemediAr

Conclusión

Los Programas ejecutados por el Estado que tienen, entre sus fines, contribuir a una mejora en la redistribución de los ingresos tienen, entre sus características, la de ser progresivos, es decir, buscan reducir los niveles de desigualdad existentes en la distribución primaria. En su mayoría, éstos abarcan las problemáticas referida al desarrollo social, salud, vivienda y educación. RemediAr constituye un Programa progresivo en tanto destina la mayor proporción de sus recursos a los primeros quintiles de ingreso.

No obstante, a partir de los coeficientes analizados, es posible observar que el impacto redistributivo del Programa RemediAr presenta una tendencia decreciente. Esta situación podría responder a la hipótesis que al mejorar la situación socioeconómica de la población, especialmente en los quintiles de ingreso más bajos, el impacto relativo de la transferencia del Programa resultan un tanto menos significativa. Al contrario, en los primeros años de ejecución del mismo (2002-20003), ante un escenario económico marcado

por la crisis, y donde los principales perjudicados fueron los sectores más vulnerables, el impacto relativo de las transferencias que llevó adelante el Programa resultaron más importantes en términos de gasto privado en medicamentos y respecto de los ingresos per cápita familiar.

Por otro lado, las transferencias realizadas por el Programa, distribuidas según quintiles de ingreso de los beneficiarios, parecieran haberse autofocalizado más para el año 2010. Si se compara la distribución de medicamentos según quintiles de ingreso en ambos momentos, en el 2003 el Programa llegaba, en mayor proporción, también a los quintiles más altos. Para el año 2010, la proporción de participación éstos se redujo al mínimo nivel.

Una hipótesis que podría explicarlo es que conforme se fue mejorando la situación socioeconómica general de la población, aquel subgrupo que mejora su condición socio - laboral (posicionados en quintiles más altos) accede también a una cobertura de salud de tipo de obra social o prepaga, y ya no demanda, en su mayor medida, los servicios de salud provistos por el sector público. Por ello la oferta de los servicios públicos, que se vio incrementada en estos años, se concentra entre aquellas personas que se ubican en los quintiles más bajos de la población³⁸.

Las dos hipótesis recién mencionadas confluyen en la idea de que a medida que la situación socioeconómica del país mejora (crecimiento del producto, incremento de la tasa de empleo registrado) la proporción del impacto del programa decrece, asociado a un bienestar general. Ante este escenario, el gasto público en medicamentos se concentra en aquellos quintiles aún continúan en situaciones de vulnerabilidad social, donde la presencia del Estado resulta vital para compensar las desigualdades existentes en toda sociedad. Allí es necesario un Estado presente que se exprese mediante la transferencia de medicamentos u otros recursos necesarios tal como lo hace mediante otros Programas, organismos o dependencias.

³⁸ Según la encuesta de Utilización y Gasto, medida en todos los años de referencia, la tasa de uso de los servicios públicos de salud se mantiene. Esta información podría contradecir la hipótesis de que las personas que mejoran su situación económica dejan de recurrir al primer nivel de atención. Sin embargo, el hecho de que la tasa de uso se mantenga también podría estar relacionada con el incremento de la oferta de los servicios públicos de salud (medido por ejemplo en la apertura de nuevos efectores de salud). Esto pudo haber mejorado el acceso de parte de la población que con anterioridad no utilizaba ningún servicio.

Referencias

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), CENSO 2010, Disponible en: <<http://www.censo2010.indec.gov.ar>>. [Consulta: 01 de septiembre de 2013].

Ministerio de Salud de la Nación Argentina: Encuesta de Utilización y Gasto en Servicios de Salud (EUyGSS), Años 2003, 2005 y 2010.

Programa Remediar, Ministerio de Salud de la Nación Argentina, Línea de Base del Programa Remediar, Área de Evaluación, SIEMPRO – SISFAM, Año 2003.

Programa Remediar, Ministerio de Salud de la Nación Argentina, Acceso a Medicamentos Esenciales en el Primer Nivel de Atención: Evaluación de Medio Término del Programa. Buenos Aires, 2012. [Último acceso: 07/11/2014].

Tobar, Federico. Acceso a los medicamentos en Argentina: diagnóstico y alternativas. Boletín Fármacos. Disponible en: <<http://www.federicotobar.com.ar/pdf/publicaciones/2.pdf>>. [Consulta: 21 de Diciembre 2008].

Evaluación de programas públicos de apoyo a la ciencia, tecnología e innovación en la Argentina. Una revisión de casos recientes

Autor: Fabián Andrés Britto – Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia Tecnología e Innovación - Universidad Nacional de Quilmes

Resumen

El presente documento tiene por objeto brindar un panorama general de las evaluaciones de programas públicos de apoyo a la ciencia, tecnología e innovación desarrolladas para el caso argentino en la última década, con especial foco en sus características principales. Así, en los distintos apartados a continuación se describen, en primer lugar, los programas e instrumentos analizados, posteriormente se examina el tipo de evaluaciones y estrategias metodológicas adoptadas; los principales impactos evaluados por los estudios y sus resultados y las dificultades asociadas a las evaluaciones revisadas. Finalmente, se resumen los hallazgos más destacados del estudio.

El estudio contenido en estas páginas pasa revista con perspectiva comparativa a 16 de estas evaluaciones intentando lograr un aprendizaje de la experiencia en un área de la política pública que ha sido sujeta a evaluación y análisis.

Los resultados de estas evaluaciones presentan sobradas razones para ser optimistas. Entre ellos, presentan tasas costo-beneficio y valores presentes netos positivos, lo que sugiere que tienen validez como instrumento de política. Los principales temores en la aplicación de los fondos, en particular la posibilidad de que desplacen inversión privada, no parecen materializarse en la práctica.

Introducción

En la actualidad tanto entre académicos como políticos y responsables del desarrollo de políticas públicas es ampliamente aceptado el rol fundamental que desempeña la ciencia, la tecnología e innovación (CTI) como factor central de la competitividad de las firmas.

En la República Argentina, ya a mediados del siglo pasado y con la creación de un conjunto de instituciones como la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA, 1950), el Instituto Nacional de Tecnología Agrope-

cuaria (INTA, 1956), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI, 1957) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET, 1958), se habían sentado las bases institucionales en apoyo al desarrollo de la ciencia básica, la formación de recursos humanos y la intervención directa en algunos sectores considerados estratégicos.

Desde la década del '90 se verifica un giro respecto a los patrones prevalentes en décadas previas, dando fuerte impulso a la implementación de políticas de promoción de la CTI con énfasis en la modernización e innovación del sector privado. Así, en las últimas décadas, se observa la implementación de una profusa cantidad de instrumentos de promoción donde, sobre todo en los años más recientes, se reconoce el papel impulsor de las instituciones públicas que conforman el Sistema Nacional de Innovación (SNI) como agentes de creación y difusión de conocimiento y donde el rol del sector privado es central para la dinámica de la innovación.

Según el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación – Argentina Innovadora 2020 (PNCTI), el conocimiento es un factor fundamental de los procesos que llevan a la creación de riqueza para los países y a la mejora de la calidad de vida de las sociedades. De este modo, en el Plan se reconoce la necesidad de contar con políticas públicas que potencien las actividades de CTI y las orienten hacia la consecución de objetivos nacionales de desarrollo social y productivo. Sin embargo, las políticas e instituciones de apoyo a la CTI en el país configuran aún hoy un sistema en desarrollo, que a pesar de su reciente mejora y fortalecimiento, requieren de una mayor articulación y coordinación institucional y de una revalorización de sus capacidades para la formulación de políticas más diferenciadas y orientadas, que permitan apuntalar un nuevo sendero de intervención efectiva (PNCTI 2020). Su conformación actual es el resultado de un proceso de evolución en varias etapas, no exento de discontinuidades en materia de prioridades, enfoques y modalidades de intervención.

Como es de esperar, instrumentar este tipo de políticas requiere de recursos (financieros en particular), tanto públicos como de la cooperación internacional, haciendo evidente la necesidad de definir los objetivos esperados de las mismas (ex-ante) como evaluar el o los impactos y resultados concretos de la implementación de estas (ex-post), así como también durante la ejecución de las mismas, no sólo con el objeto de controlar la utilización de los recursos afectados a las políticas (rendición de cuentas ante la sociedad) y operar de guía para la asignación de los mismos, sino también para analizar su efectividad y detectar oportunidades de mejora como fuente de aprendizaje institucional. Sin embargo, en los hechos, la

evaluación de los resultados de las políticas aún dista mucho de ser una actividad naturalizada por los organismos que las implementan. A pesar de ello, sería injusto no señalar que en los últimos años ha venido extendiéndose esta práctica, aunque en buena medida, por exigencia de los organismos multilaterales que las financian.

Tomando en consideración lo antedicho, el presente documento tiene por objeto brindar un panorama general de las evaluaciones de programas públicos de apoyo a la ciencia, tecnología e innovación desarrolladas para el caso argentino en la última década, con especial foco en sus características principales. Así, en los distintos apartados a continuación se describen, en primer lugar, los programas e instrumentos analizados, posteriormente se examina el tipo de evaluaciones y estrategias metodológicas adoptadas; los principales impactos evaluados por los estudios y sus resultados y las dificultades asociadas a las evaluaciones revisadas. Finalmente, se resumen los hallazgos más destacados del estudio.

Es bueno aclarar en este punto que la revisión se circunscribe a aquellos trabajos que una vez detectados, pudieron ser accedidos ya sea a través de medios públicos como Internet, de publicaciones especializadas y/o gracias al aporte de distintos expertos e informantes calificados. En el mismo sentido, el análisis busca ser más bien ilustrativo de los casos existentes y sus aportes, en función de detectar desde lo metodológico ciertas coincidencias y/o diferencias y vacancias, sin la pretensión de agotar exhaustivamente todas las aristas posibles en un estudio de mayor envergadura y profundidad.

Las evaluaciones de políticas de fomento a la CTI analizadas

Sobre la base de una extensa revisión de literatura y el aporte de informantes calificados³⁹ fue posible identificar una serie de trabajos que analizan instrumentos y/o programas públicos de apoyo a la ciencia, tecnología e innovación, 15 de los cuales fueron efectivamente seleccionados por su pertinencia y revisados en profundidad para este documento. Todas las evaluaciones se desarrollaron en los últimos 10 años (período 2003 – 2013), específicamente para el caso argentino. Se destaca que casi la mitad de las mismas se realizaron en los últimos 4 años. Mientras que, 6 de ellas se concentran sólo en el año 2006.

³⁹ Aunque profunda, esta revisión no pretende ser abarcativa de la totalidad de los estudios desarrollados en el país en los últimos años, ya que sólo agrupa aquellos ejemplos de trabajos publicados/difundidos libremente en la web o que fueron facilitados de modo directo por alguno de los informantes clave entrevistados.

A continuación se exhiben las principales evidencias aportadas por las evaluaciones analizadas, destacando aquellos aspectos que se consideran más relevantes a los fines de este trabajo.

Tipo de programas e instrumentos examinados

Considerando al conjunto de los estudios revisados (15), excepto uno, todos realizan evaluaciones sobre programas e instrumentos que canalizan recursos (subsidios, créditos e incentivos fiscales) para el desarrollo de la CTI en empresas y/o grupos de investigación. El restante, se enfoca en un programa de asistencia tecnológica para Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs), el Programa de Consejerías Tecnológicas.

Sin dudas el programa más analizado en el período establecido es el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) –10 evaluaciones– en ciertos casos, con foco específico en alguno de sus instrumentos como los Aportes no Reembolsables (ANRs), Créditos a Empresas (CAE) y Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (PITEC). El Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT) sigue entre las preferencias con 5 casos detectados. Apenas un caso indaga aspectos relacionados al Programa de Consejerías Tecnológicas y sólo en otro se considera al Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT), aunque no es su objeto central de análisis⁴⁰.

La mayor parte de las evaluaciones (60%) han sido llevadas adelante por iniciativa o con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En segundo término se destacan iniciativas más bien individuales (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Tesis de Maestría, Departamento de Economía de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Instituto de Estudios sobre la Ciencia (IEC) de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y recién en último lugar, aparecen unos pocos casos de estudios impulsados específicamente desde el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT), anteriormente la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECYT).

En resumen, se podría afirmar no sólo que el número total de evaluaciones es en sí mismo limitado, sino que a priori, se observa una fuerte concentración de análisis en poco programas e instrumentos. Esto cobra mayor dimensión si se considera la real y amplia oferta de políticas que proliferaron en la última década. En definitiva, aún parece existir un gran

⁴⁰ El total de casos señalados suman más de 15 porque algunos estudios consideran a más de un programa.

espacio para avanzar en el número y diversidad de las evaluaciones, en términos de lo antedicho.

Un segundo aspecto se relaciona con la clara vinculación entre las evaluaciones detectadas y los organismos multilaterales de crédito, en función de cumplimentar sus exigencias. Ello puede estar reflejando cierta resistencia a la evaluación desde los propios organismos o al menos, que este tipo de actividades no están entre sus prioridades inmediatas.

Tipos de evaluación y estrategias metodológicas adoptadas

Aquí se considerará tanto el “momento” en el que fueron realizados los estudios, como la “metodología” utilizada para efectuar los mismos.

En relación al primero de los aspectos se observa que en todos los casos las evaluaciones son de carácter ex-post (una vez finalizadas las mismas para evaluar sus resultados y/o impactos). Si bien en los últimos años pueden encontrarse casos de análisis cualitativos que podrían inscribirse también entre aquellos estudios del tipo “intermedio”, efectuados durante la vigencia de las políticas con la finalidad de detectar oportunidades de mejora (ej.: Cogliati, 2013 y Aggio y Milesi, 2009), lo cierto es que los análisis deliberados de este tipo no abundan, a la vez que definitivamente no se verifican evaluaciones previas a la implementación de las políticas existentes (ex-ante), tan necesarias para establecer las líneas de base sobre las que se sustentarán las diferentes evaluaciones.

Respecto a las metodologías utilizadas para llevar a cabo las evaluaciones, se verifica que la mayoría (9 de los 15 casos) se valen de estrategias “econométricas” y un escalón por debajo se ubican aquellas que se sustentan en “estudios de caso” y/o análisis “cuali-cuantitativos no econométricos⁴¹” (6 casos), siendo aquellas que analizan “retornos económicos” las menos habituales (detectándose sólo un ejemplo). Ver Cuadro 1.

⁴¹ Se denominó estudios “Cuali-cuantitativos no econométricos” a aquellos que se valen fundamentalmente del análisis cuantitativos sobre alguna o algunas bases de datos más bien descriptivos, sin rigurosidad ni representatividad estadística, a la vez que, generalmente, son complementados por encuestas ad hoc y estudios de caso puntuales a beneficiarios y/o informantes clave.

Cuadro 1. Estudios relevados según metodología de análisis y programa

Estudios de casos/ Cuali-Cuantitativos (no econométricos)	Retornos económicos	Econométricos
FONTAR (Cogliati, 2013) ¹	FONTAR-ANR (Chudnovsky et al, 2006b)	FONTAR, FONSOFT, Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad (PACC) de la SEPyme. (Castro y Jorrat, 2013)
FONTAR -ANR, CAE y PITEC (Peirano, 2011) ²	-	FONTAR (Kohon, 2012)
FONCYT – Diversos instrumentos (Codner, 2011) ³	-	FONCYT – PICT (Codner, 2011) ³
FONTAR y FONCYT – PME (Aggio y Milesi, 2009) ⁴	-	FONCYT (Ubfal y Maffioli, 2010)
FONCYT – PICT (Codner et al, 2006) ⁵	-	FONTAR (López, Reynoso y Rossi, 2010)
Consejerías Tecnológicas (Carullo et al, 2003) ⁶	-	FONTAR (Binelli y Maffioli, 2007)
-	-	FONTAR – ANR (Chudnovsky et al, 2006a)
-	-	FONCYT: PICT – PID (Chudnovsky et al, 2006c)
-	-	FONTAR (Sanguinetti, 2006)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los estudios revisados

Notas:

1: Análisis transversal de 14 casos estudiados correspondientes a 10 firmas de media-baja intensidad tecnológica y 4 de baja intensidad, localizados en Área Metropolitana de Buenos Aires (7), Rosario (2), Santa Fe (2) y Córdoba Capital (3).

2: Metodología cuantitativa que se nutrió de un análisis estadístico a partir de datos obtenidos a través de una encuesta a beneficiarios. Asimismo, se realizó un análisis cualitativo a partir de la información obtenida por tal encuesta, en complemento con el desarrollo de casos de estudio.

3: Para el análisis de los diferentes tipos de programas se han utilizado metodologías cualitativas y cuantitativas combinando métodos de recolección de información primaria y secundaria a partir del estudio de casos y la realización de encuestas a los beneficiarios. Para el caso del instrumento Promoción de la Investigación Científica y Tecnológica (PICT) se realizó un análisis econométrico utilizando la técnica diferencias en diferencias (considerado en la columna correspondiente).

4: Metodología cualitativa exploratoria a partir de 6 estudios de casos. Se estudiaron cuatro empresas (3 en Argentina y 1 en Uruguay) que han sido beneficiadas por programas financiados por el BID para fomentar la innovación y 2 proyectos dirigidos a la mejora del equipamiento de instituciones pertenecientes al Sistema de Ciencia y Técnica (uno en cada país). Se refleja sólo lo referente a los casos argentinos.

5: Evaluación mediante una encuesta estandarizada a una muestra de investigadores, un estudio bibliométrico de la producción científica de los directores de proyectos financiados y no financiados y un estudio cualitativo basado en entrevistas en profundidad a un grupo de investigadores directores de proyectos financiados y no financiados.

6: Metodología cualitativa a partir de: estudios de caso efectuados a un conjunto de 10 empresas seleccionadas; (4 de Buenos Aires y Capital Federal, 4 de Mendoza y 2 de Rosario, Santa Fe); la realización de encuestas a los beneficiarios y entrevistas a actores claves.

Fuente: Elaboración propia en base a los documentos revisados

Observando los trabajos con un mayor grado de detalle, puede afirmarse que todas las evaluaciones sustentadas en técnicas econométricas utilizan abordajes “cuasi- experimentales”, donde el gran desafío se centra en atenuar el problema del sesgo de selección. En efecto, en prácticamente todos los casos se utilizaron modelos “*difference-in-differences*” (DID) o de “efectos fijos”, en ocasiones combinados con “*matching methods*”, “*propensity score matching*” y/o “métodos de regresión con controles”. Como contrapartida, no se verifican trabajos con un diseño experimental, es decir, uno en el que tanto el grupo de tratamiento como el de control sean definidos aleatoriamente y de manera simultánea (controlando la mayor parte de los sesgos que usualmente se relacionan a este tipo de evaluaciones).

La única evaluación que estima retornos económicos (Chudnovsky et al., 2006b), aplica una metodología de análisis en profundidad a un grupo de proyectos exitosos apuntalados por el FONTAR (ANRs), describiendo sus características e impactos. En este caso, el análisis consistió en comparar las situaciones “con y sin proyecto”, para hacer estimaciones del Valor Actual Neto (VAN) y Tasa Interna de Retorno (TIR) resultantes de la adopción del proyecto.

Para hacer operativo lo señalado precedentemente, los entrevistadores solicitaron a los beneficiarios que imaginen una situación hipotética en la cual la firma no hubiese recibido ningún tipo de asistencia (escenario contra-fáctico), esto es, que piensen que hubiese sucedido con el desarrollo del proyecto de no haber contado con el subsidio otorgado. Así, en los casos que los entrevistados respondieron que el proyecto se hubiese efectuado de todos modos, se computaron como beneficios asociados al subsidio sólo a la fracción del aumento de los beneficios sociales correspondiente al ade-

lantamiento de los flujos. Por el contrario, para el caso de aquellas que manifestaron no haber podido realizar el proyecto sin el apoyo, se consideró que la contribución del programa era equivalente al incremento total de los beneficios sociales derivados de la realización del proyecto. En cuanto a las externalidades generadas a clientes y proveedores, la información también fue obtenida de las empresas beneficiarias del programa, dada la dificultad para identificarlos (López, 2009).

Finalmente, los “estudios de caso” son elaborados a través del desarrollo de una serie de entrevistas en profundidad, generalmente a un grupo de beneficiarios y/o expertos representativos. Estos aportan información sumamente útil sobre el funcionamiento de los programas, de tipo cualitativa, no factible de ser relevada mediante estudios econométricos o de retornos económicos.

Muchas veces estos estudios complementan o son complementados por análisis cuali- cuantitativos no econométricos, cimentados en análisis de bases de datos ya elaboradas y relevamientos realizados ad hoc, dirigidos a beneficiarios, no beneficiarios y/o funcionarios responsables de la ejecución de los proyectos.

Principales impactos analizados y resultados de las evaluaciones

En este apartado se pretende brindar un panorama acerca de los principales impactos evaluados por los estudios y aportar un resumen no exhaustivo de sus resultados, considerando que este aspecto no es el foco del presente documento.

La mayor parte de los trabajos analizados que aplican métodos “econométricos”, evalúan impactos relacionados a: la existencia de crowding out (adicionalidad de insumos), la adicionalidad de comportamiento, el desempeño innovador, las mejoras en el desempeño empresarial y en la producción científica (en aquellos casos relacionados al fomento de la actividad científica).

Entre los principales resultados de este tipo de estudios se destaca que:

- No se suele observar evidencia de crowding out.
- Las PyMEs receptoras de beneficios fueron en general más propensas a incrementar sus inversiones en I+D respecto a las no beneficiarias.
- Los resultados de la mayoría de los estudios revisados indican que las inversiones en actividades de innovación llevadas a cabo con apoyo influyen positivamente sobre el desempeño de las PyMEs analizadas. Sin embargo se verifican casos que señalan que el impacto sobre los resultados innovativos y el desempeño económico no es significativo. Ello dificulta ser concluyentes respecto al desempeño de las firmas.

- El tiempo transcurrido es muy relevante al momento de evaluar. En efecto, si en la medición del impacto se otorga mayor tiempo para que las inversiones en actividades de innovación maduren, el efecto resultante es superior.

- Se verifica un Incremento en la cantidad y calidad de publicaciones y obtención de patentes en los investigadores beneficiarios (FONCYT-PICT) a la vez que, según algunas estimaciones, el efecto del apoyo es aún más fuerte para los investigadores jóvenes.

En cuanto al estudio detectado que analiza “retornos económicos”, evalúa el impacto sobre el beneficio social creado a partir de los proyectos promovidos, esto es, el incremento en el valor agregado bruto de las firmas beneficiarias y beneficios que experimentaron los clientes (ahorros de costos y proveedores). Concluye que los beneficios sociales atribuibles a los proyectos evaluados superan al valor presente de los costos totales del FONTAR.

Los análisis cualitativos y/o cuali-cuantitativos no econométricos, se centran en aspectos similares a los ya señalados en los otros tipos, aunque desde una perspectiva obviamente cualitativa-comportamental. En efecto, entre estos estudios pueden encontrarse análisis de impacto referidos a la existencia de crowding out, el beneficio social de los apoyos e impacto en las empresas (logro o no de innovaciones y/o mejora de productos o procesos), mejoras en la configuración organizacional, calificación de los recursos humanos, exportaciones y relaciones con el entorno, adicionalidad de esfuerzo (proyecto, aceleración, escala y alcance), adicionalidad de resultados y adicionalidad de comportamiento (capacidades tecnológicas, de gestión, de red), entre otros.

Principales dificultades asociadas a las evaluaciones

El primero de los aspectos a destacar está vinculado con la posibilidad de acceder a datos fiables y en la magnitud necesaria como para poder evaluar los distintos programas e instrumentos de apoyo a la CTI. La Cuadro 2 estiliza las principales fuentes efectivamente utilizadas en las evaluaciones examinadas. En resumidas cuentas las fuentes refieren a: (i) conseguir información secundaria en la web; (ii) contar con informes y datos administrativos de los programas; (iii) la utilización de distintas bases de datos ya disponibles (como las de innovación) elaboradas y sistematizadas por organismos especializados (ej: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Science Citation Index – Institute for Scientific Information (SCI-ISI), Encuesta Estructural a PyMEs de Software y Servicios Informáticos (EESSI), entre otras); (iv) obtener información a través de entrevistas en profundidad con beneficiarios,

no beneficiarios y/o informantes calificados; (v) la realización de encuestas ad hoc dirigidas a beneficiarios y no beneficiarios.

En este caso, el de la información, los problemas pueden suscitarse tanto por la simple dificultad en su acceso (no siempre es posible acceder a información de registros y/o a bases de datos completas ya elaboradas) como a cierta limitación en la periodicidad de los relevamientos. Asimismo, no siempre los organismos que implementan las políticas mantienen bases de datos con información actualizada de la población beneficiaria y aún más complejo, que sistematicen información de la población no beneficiaria (ej: sobre al grupo de empresas que se presentaron a los programas y no fueron aceptados). En adición a ello, en López (2009) se afirma que dado el gran volumen de datos necesarios, sería ideal que las evaluaciones pudiesen sustentarse en bases de datos integradas por diversas bases más específicas, que colecten información sobre innovación, desempeño, comercio exterior, empleo, etc. Dado que contar con una opción como esta última no es factible en la práctica, sumado a las dificultades señaladas en el párrafo precedente, muchos investigadores recurren a la implementación de encuestas ad hoc para obtener los datos que necesitan para llevar a cabo las evaluaciones. Esta vía es sumamente apropiada para el objetivo señalado, pero no está exenta de elevados costos operativos, difíciles de asumir por cualquier investigador o grupo. En casi todos los tipos metodológicos adoptados por los estudios (econométricos, estudios de caso y retornos económicos), el aspecto clave es la elección del grupo de control que servirá de contra-factual, ya que brinda la línea de base de lo que le hubiese ocurrido a los beneficiarios de las políticas sin el beneficio. En efecto, conformar este grupo de control no es tarea simple ya que la performance del mismo podría ser sistemáticamente diferente a la del grupo beneficiado (sesgo de selección). En la práctica, considerando que la totalidad de los programas establecen criterios o condiciones de elegibilidad para su población objetivo (privilegiando el ingreso de quienes mejor se ajusten a ellas), en todos los casos las evaluaciones deben asumir que enfrentarán un problema de sesgo de selección. Esta dificultad surge, entre otras razones, porque se presume que los beneficiarios que son los mejores candidatos para recibir la asistencia, también son aquellos que tendrían el mejor desempeño esperado en ausencia de financiamiento (López, 2009 y Crespi, 2011). Es por ello que todas las evaluaciones econométricas utilizan métodos cuasi-experimentales, en la búsqueda por aminorar este inconveniente. El método de DID utilizado en casi todos los casos, aparece como bastante robusto a los problemas de comparación entre los dos grupos (Crespi, 2011). En el mismo sentido, también suelen utilizarse estimaciones

con métodos de regresión con controles, “*matching methods*” y/o modelos de variables instrumentales, en ocasiones complementando al de DID.

Cuadro 2. Principales fuentes de información utilizadas por los estudios. Según método de evaluación

Estudios	Fuentes de información
Estudio de casos/ Cuali-cuantitativos (no econométricos)	Indagación abierta en Internet Informes y datos administrativos de la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología (ANPCyT) y el MINCYT Informe de avance de los investigadores (FONCYT) Entrevistas en profundidad a beneficiarios, no beneficiarios e informantes clave Encuestas ad hoc a beneficiarios y no beneficiarios
Retornos económicos	Entrevistas y encuestas cuantitativas a empresas beneficiarias
Econométricos	Informes y datos administrativos de la ANPCyT y el MINCYT Datos del Mapa PyME de la Secretaría de la PyME y Desarrollo Regional Primera y Segunda Encuesta Nacional de Innovación (INDEC) Bases de datos del INDEC y CEPAL Bases de datos de la ANPCyT (FONCYT y FONTAR) Base del Science Citation Index (SCI) – Institute for Scientific Information (ISI) Bases de datos de patentes: European Patent Office, United States Patent and Trademark Office (USPTO), Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI), Consejo Nacional de Investigación Científica Tecnológica, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y Google Patent Encuesta estructural a PYMES de Software y Servicios Informáticos realizada por el Observatorio PYME de la Universidad de Bologna (sede Buenos Aires) Encuestas ad hoc a beneficiarios y no beneficiarios

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los estudios revisados

Mientras en los estudios econométricos el caso contrafáctico está representado por un grupo control de firmas que no han recibido subsidios, en los análisis de tipo cualitativo surge en general de las manifestaciones de los propios beneficiarios (empresarios o responsables de los grupos de investigación, según sea el caso) acerca de cómo se hubiera desarrollado el proyecto analizado en ausencia del subsidio⁴². Esta estrategia también presenta limitaciones, derivadas de la posibilidad de que los entrevistados no logren establecer correctamente las circuns-

⁴² Se suele solicitar al entrevistado que imagine o se sitúe en una situación hipotética sobre qué hubiese sucedido con el desarrollo del proyecto en ausencia del beneficio.

tancias que enmarcaban el proyecto bajo estudio, sea porque no las recuerda adecuadamente o porque desde su nueva realidad construye una interpretación tamizada del momento de la concreción del proyecto (Aggio y Milesi, 2009).

Otro aspecto a subrayar en relación a los métodos econométricos es el hecho de que los mismos entregan por resultado sólo el efecto “promedio” de los beneficios de las políticas sobre los participantes. Dado que los efectos de la asistencia podrían ser muy diferentes entre diversos tipos de firmas, esto debe ser considerado al momento de analizar los resultados de las evaluaciones. Un ejemplo que ilustra bien esta problemática puede encontrarse en Chudnovsky et al. (2006a), donde los autores señalan que se observa una llamativa distinción respecto al impacto del beneficio (ANR-FONTAR) sobre firmas que ya eran innovadoras previo a recibir el subsidio y las que no lo eran, encontrando un efecto positivo multiplicador para las primeras y evidencia de crowding out para las segundas (López, 2009).

En cuanto a los análisis que se sustentan en el desarrollo de estudios de caso, es importante alertar que a través de ellos no se obtendrán resultados generales concluyentes. Sin embargo, sí ofrecen resultados que colaboran con el diseño y/o re-diseño de las políticas, como pueden ser la necesidad de redefinir la población objetivo del programa y sus actividades promovidas, la identificación y origen de problemas en la ejecución de los proyectos, la valoración o no de ciertos instrumentos de apoyo por parte de los beneficiarios, sobre determinados mecanismos relacionados al comportamiento de las firmas (o grupos de investigación) y de sus responsables. Todos ellos, resultados muy complejos de ser capturados con metodologías cuantitativas en general y econométricas en particular.

La clave radica en la posibilidad sistematizar este tipo de estudios en el tiempo (efectuarlos con mayor regularidad), de modo que los mismos no solo aporten, como se mencionó, información cualitativa útil sobre el funcionamiento de los programas y características de los beneficiarios, sino que también colaboren en la detección de externalidades (de conocimiento, mercado y/o red) y sus orígenes, brindando también un complemento válido a los análisis más rigurosos, del tipo cuantitativos.

Desde una óptica más general, un problema incorporado en ciertos análisis que evalúan el impacto de las políticas de CTI sobre las firmas es que abarcan un período de tiempo breve. En este sentido, numerosos estudios señalan que el inconveniente está en la necesidad de conceder un mayor lapso de tiempo a las evaluaciones, para que las inversiones en actividades de innovación maduren y puedan reflejar un efecto superior sobre los resultados. Una vez más, surge la importancia de efectuar este tipo de evaluaciones

de manera periódica y sistemática, a fin de captar efectos de más largo plazo.

Si bien en este documento exploratorio no se pretende analizar la problemática asociada a cada uno de los indicadores utilizados en las evaluaciones de modo individual, puede afirmarse que la elección y construcción de éstos debe ser muy cuidadosa, especialmente en países en desarrollo como la Argentina. Ello, porque generalmente es importante considerar la adecuación tanto de los datos como de algunos indicadores de innovación típicamente utilizados en países desarrollados, a la realidad de los análisis “posibles” en países como el nuestro.

A modo de ejemplo, mientras que el concepto de “nuevos productos y procesos” en los países desarrollados refiere a “productos y procesos nuevos a nivel global”, aquí es importante considerar el criterio de “nuevos productos y procesos para el mercado nacional” e incluso para el “sector de referencia en el mercado local”, dado que muchos sectores distan mucho de la frontera tecnológica internacional (e incluso regional). En el mismo sentido, cuando se analizan resultados innovativos, se suele utilizar el número de patentes, indicador normalmente no apto para demostrar el desempeño de las actividades tecnológicas del país, dado que no toda patente indica que se haya obtenido una innovación comercializable y principalmente a que en países como la Argentina aún no existe una “cultura” difundida tendiente al registro de patentes, por lo que raramente se dirigen los esfuerzos innovativos a obtener resultados patentables.

Finalmente, observando el panorama general de las evaluaciones, puede afirmarse que la mayoría de ellas recurre a sólo “un” tipo de estrategia metodológica para llevar a cabo la evaluación, con escaso grado de complementariedad. Según los expertos, en la mayoría de los países con experiencia en evaluación de políticas de CTI, se suele recurrir a más de una metodología en forma conjunta. De este modo, si bien el proceso de evaluación se vuelve más complejo, también aporta información más valiosa y desde distintas perspectivas, que habilitan interpretaciones más complejas y robustas de los resultados. Sólo unos pocos casos recientes de los revisados avanzan en este sentido, recurriendo a una combinación de métodos para evaluar resultados (ej: Codner 2011 y Peirano 2011).

Reflexiones finales

Sin dudas, el proceso de evaluación de los instrumentos de fomento es neurálgico en función de diversos objetivos, entre ellos: (i) controlar la utilización de los recursos afectados a las políticas (rendición de cuentas ante la sociedad), (ii) operar de guía para la asignación de estos recursos, (iii) obser-

var el grado de cumplimiento de los resultados esperados de las políticas y la estimación de sus impactos, y (iv) como fuente de aprendizaje institucional en relación a la ejecución y diseño de los distintos programas e instrumentos. Este último concepto, es particularmente relevante si se considera que las políticas se implementan en contextos donde encontramos mercados incompletos, externalidades y otras fallas de mercado en general.

Considerando el foco de este análisis exploratorio para la Argentina, centrado fundamentalmente en las tipologías de las evaluaciones identificadas y en sus características principales más que en sus resultados a continuación se resumen los principales hallazgos:

- Contar con datos fiables y en la magnitud necesaria es uno de los pasos imprescindibles de la evaluación. En este sentido, es esencial que los organismos ejecutores cuenten con estructuras formales que recolecten datos de modo sistemático y elaboren bases más completas con ellos (incorporando también datos complementarios generados por diversos organismos). Ello colaboraría en la búsqueda por obtener estimaciones más confiables y una mejor comprensión de los resultados de las evaluaciones.

- La totalidad de los estudios detectados son del tipo “*after the fact*”, esto es evalúan los programas e instrumentos una vez que ya han entrado en funcionamiento. Si bien la propia existencia de las evaluaciones es en sí mismo un dato positivo, las mismas no deberían circunscribirse exclusivamente al análisis de los resultados concretos de las políticas ya ejecutadas, sino también prever análisis “*ex-ante*”, previos a la adopción de las iniciativas y centrales para establecer las líneas de base sobre las que se apoyarán las evaluaciones y en etapas intermedias (para detectar oportunidades de mejora).

- La mayoría de los casos se vale de métodos econométricos (9), un escalón por debajo se ubican los estudios de tipo cualitativo y cuali-cuantitativos no econométricos (6 casos), siendo aquellos que analizan retornos económicos los menos habituales (un ejemplo). Asumiendo que desde la óptica del “*policy maker*” existen múltiples dimensiones de interés, privilegiar la diversidad de enfoques instrumentales a la hora de evaluar es central para poder captar las mismas. Así, parece importante señalar la necesidad de seguir profundizando el camino recorrido y avanzar en el fomento de nuevos estudios de todos los tipos, promoviendo su complementariedad a fin de captar efectos más diversos y de más largo plazo. La utilización de metodologías mixtas combinando métodos cualitativos y cuantitativos, permite lograr análisis más profundos y robustos al momento de ensayar generalizaciones.

- No sólo la cantidad total de evaluaciones identificadas parece algo acotada, sino que las mismas se circunscriben a unos pocos programas e ins-

trumentos en relación a la amplia oferta existente. Será necesario entonces avanzar en el incremento del número total de los estudios y su diversificación, en términos de cobertura respecto de la cantidad de programas e instrumentos activos.

- Se observa una fuerte vinculación entre las evaluaciones y los organismos multilaterales de crédito. Verificándose pocos ejemplos de estudios impulsados por alguna de las instituciones del SNI per se. Ello podría reflejar cierta resistencia a la evaluación desde los propios organismos o al menos, que este tipo de actividades no está entre sus prioridades inmediatas.

- En prácticamente todos los tipos metodológicos adoptados (económicos, estudios de caso y retornos económicos), el aspecto clave de la evaluación es la adecuada elección del grupo de control que servirá de contra-factual.

- Las evaluaciones deben asumir que enfrentarán problemas de “sesgo de selección”, dificultad que surge porque se presume que los beneficiarios que son los mejores candidatos para recibir la asistencia, también son aquellos que tendrían el mejor desempeño esperado en ausencia de financiamiento. Los métodos econométricos cuasi –experimentales utilizados en los estudios parecen atenuar este inconveniente. Los trabajos recurren en general al método de DID que se muestra más robusto a los problemas de comparación entre los de grupos. También suelen optar por estimaciones con métodos de regresión con controles, “*matching methods*” y/o modelos de variables instrumentales, en ocasiones complementando al de DID.

- Numerosos estudios señalan la importancia de conceder un mayor lapso de tiempo a las evaluaciones para que las inversiones en actividades de innovación maduren y puedan reflejar un efecto superior sobre los resultados.

- En síntesis, la evaluación de políticas de apoyo a la CTI es una tarea compleja, difícil de abordar desde una óptica metodológica única y estrictamente rigurosa. En consecuencia, parece necesario seguir profundizando en la revisión e implementación de alguno de los aspectos analizados en este documento, con el objeto de avanzar hacia la conformación de evaluaciones más completas y confiables, capaces de brindar información certera y multi-dimensional sobre los resultados de las políticas analizadas.

Referencias

Aggio, C. y Milesi, D. (2009). Estudios de caso de empresas e instituciones apoyadas por programas de ciencia, tecnología e innovación tecnológica en Argentina y Uruguay. Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo y la ANPCyT.

Binelli, C. y Maffioli, A. (2006). Evaluating the Effectiveness of Public Support to Private R&D: Evidence from Argentina. OVE Working Papers 1106, Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight (OVE).

Carullo, J. C., Di Franco, A., Lugones, G., Lugones, M. y Peirano, F. (2003). Programa de Consejerías Tecnológicas. Evaluación y Recomendaciones. Documento de Trabajo N° 11, Centro REDES.

Castro, J. y Jorrat, D. (2013). Evaluación de impacto de programas públicos de financiamiento sobre la innovación y la productividad. El caso de los Servicios de Software e Informáticos de la Argentina, Documento de Trabajo N°115, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Chudnovsky D., López, A., Rossi M. y Ubfal, D. (2006a). Evaluating a Program of Public Funding of Private Innovation Activities. An Econometric Study of FONTAR in Argentina. OVE Working Papers 1606, Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight (OVE).

Chudnovsky, D., López A., Rossi M y Ubfal D. (2006b). Evaluating a Program of Public Funding of Scientific Activity. A Case Study of FON-CYT in Argentina. OVE Working Papers 1206, Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight (OVE).

Chudnovsky, D., López, A., Gutman, A. y Ubfal, D. (2006c). Programa de aportes no reembolsables del FONTAR: una evaluación de sus beneficios sociales a través de estudios de casos. Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.

Codner, D. (2011). Alcance, resultados e impactos del FONCyT entre 2006 y 2010, en Lugones, G. y Porta, F., Investigación científica e innovación tecnológica en Argentina. Impacto de los fondos de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Universidad Nacional de Quilmes.

Codner, D., Kirchuk, E., Aguiar, D., Benedetti, G. y Barandiarán, S. (2006). Evaluación de instrumentos de promoción científica y tecnológica: el caso del Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) en Argentina, Revista Redes, Vol 12 (24).

Cogliati, C. (2013). Estudios de Casos de Financiamiento de Proyectos de Menor Intensidad Tecnológica a través del FONTAR, Informe final, Grupo Consultor: TOP- Crisol Proyectos Sociales, Secretaria de Planeamiento y Políticas, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Argentina.

Crespi, G. (2011). Evaluación de Impacto de Programas de Ciencia, Tecnología e Innovación: Evidencia Empírica, Presentación en Santo Domingo, República Dominicana. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Ciencia y Tecnología (SCL/SCT).

Kohon, F. (2010). El impacto de las actividades de innovación financiadas por el FONTAR en la productividad de PyMEs argentinas entre 2006 y 2008. Tesis de Maestría. UTDT.

López, A (2009). Las evaluaciones de programas públicos de apoyo al fomento y desarrollo de la tecnología y la innovación en el sector productivo en América Latina. Una revisión crítica, Nota técnica, Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight (OVE).

López, A., Reynoso, A.M., Rossi, M. (2010). Impact Evaluation of a Program of Public Funding of Private Innovation Activities. An Econometric Study of FONTAR in Argentina. OVE Working Papers, No.1310, Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight (OVE).

MYNCYT (2012). Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: “Argentina Innovadora 2020”. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Buenos Aires.

Peirano, F. (2011). El FONTAR y la promoción de la innovación en empresas entre 2006 y 2010, en Lugones, G., Porta, F., Investigación científica e innovación tecnológica en Argentina. Impacto de los fondos de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Universidad Nacional de Quilmes.

Sanguinetti, P. (2006). Innovation and R&D Expenditures in Argentina: Evidence from a firm level survey. Departamento de Economía de la Universidad Torcuato Di Tella. Ubfal, D., Maffioli, A. (2010). The Impact of Funding on Research Collaboration: Evidence from Argentina. OVE

Working Paper, No. IDB-WP-224, Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight (OVE).

Ubfal, D., Maffioli, A. (2010). The Impact of Funding on Research Collaboration: Evidence from Argentina. OVE Working Paper, No. IDB-WP-224, Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight (OVE).

Evaluación del proyecto Eligiendo al Defensor Infantil de la defensoría del pueblo de La Matanza

Autores: Esteban Bogani, Vanina van Raap, Malena Saguier, Lucia Cuattromo, María Gabriela Lozano. Cátedra de Política y Planificación Social de la Carrera de Sociología – Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Colaboradores: Florencia Rodríguez, Cecilia Lopez Caradzoglu, Mariana Fernández, Carmen Potenze, Anai Dell Armi Galvez, Agustina Calcagno, Sol Pérez Vázquez.

Resumen

Este documento presenta la evaluación del Proyecto Eligiendo al Defensor Infantil, que integra del programa la Defensoría en las Escuelas, llevado adelante por la Defensoría del Pueblo de La Matanza en cuatro Escuelas Públicas de Educación Primaria de la localidad de Virrey del Pino durante el año 2013.

La evaluación de políticas sociales y de políticas públicas es un tipo particular de investigación social (Hintze, 2001). Desde esta perspectiva la diferencia fundamental, si bien se pueden compartir similares instrumentos y métodos, radica en que se persiguen diferentes propósitos. Mientras que la evaluación se propone elaborar recomendaciones que permitan mejorar las acciones presentes o futuras (Niremberg, et al, 2003) la investigación persigue el propósito más amplio de aportar al conocimiento sobre una temática o cuestión (Hintze, 2001; Orlansky, 2005).

En este sentido, si bien las actividades desarrolladas en el marco de este proyecto se orientan a la evaluación para el mejoramiento de las acciones en materia de promoción de los Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de La Matanza, también en tanto “estudio de caso” permite el análisis en profundidad de un caso cuyos hallazgos pueden ser transferidos a casos similares; y a su vez, permite entender la excepcionalidad de un caso particular con relación a otros (Yin, 1994 en Molina Derteano, Fraguiglia y Lozano, 2008).

Esta evaluación se está llevando a cabo desde el equipo de la cátedra de Planificación Social. Fundamentos, enfoques y metodologías de la Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Este trabajo está siendo posible debido a la financiación obtenida a partir de la aprobación del Proyecto Apoyo a la Promoción y Práctica de los Derechos Humanos en Escuelas del Virrey del Pino con la Defensoría del Pueblo de La Matanza en el marco de la convocatoria Universidad, Estado y Territorio efectuada en 2013 por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación.

En esta ponencia se presenta las principales características de la evaluación del proyecto Eligiendo al Defensor Infantil junto a un avance de los primeros resultados logrados a agosto de 2014, producto de una encuesta aplicada a alumnos. Queda pendiente aún el análisis y sistematización de la información surgida a partir de la toma de distintas entrevistas hechas a informantes claves participantes del proyecto.

Introducción

Este documento presenta la evaluación del Proyecto Eligiendo al Defensor Infantil, que integra del programa la Defensoría en las Escuelas, llevado adelante por la Defensoría del Pueblo de La Matanza en cuatro Escuelas Públicas de Educación Primaria de la localidad de Virrey del Pino durante el año 2013.

La evaluación de políticas sociales y de políticas públicas es un tipo particular de investigación social (Hintze, 2001). Desde esta perspectiva la diferencia fundamental, si bien se pueden compartir similares instrumentos y métodos, radica en que se persiguen diferentes propósitos. Mientras que la evaluación se propone elaborar recomendaciones que permitan mejorar las acciones presentes o futuras (Niremberg, et al, 2003) la investigación persigue el propósito más amplio de aportar al conocimiento sobre una temática o cuestión (Hintze, 2001; Orlansky, 2005).

En este sentido, si bien las actividades desarrolladas en el marco de este proyecto se orientan a la evaluación para el mejoramiento de las acciones en materia de promoción de los Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de La Matanza, también en tanto “estudio de caso” permite el análisis en profundidad de un caso cuyos hallazgos pueden ser transferidos a casos similares; y a su vez, permite entender la excepcionalidad de un caso particular con relación a otros (Yin, 1994 en Molina Derteano, Fraguiglia y Lozano, 2008).

Esta evaluación se está llevando a cabo desde el equipo de la cátedra de Planificación Social. Fundamentos, enfoques y metodologías de la Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Este trabajo está siendo posible debido a la financiación obtenida a partir de la aprobación del Proyecto Apoyo a la Promoción y Práctica de los Derechos Humanos en Escuelas del Virrey del Pino con la Defensoría del Pueblo de La Matanza en el marco de la convocatoria Universidad, Estado y Territorio efectuada en 2013 por la Secretaria de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación.

En esta ponencia se presenta las principales características de la evaluación del proyecto Eligiendo al Defensor Infantil junto a un avance de los primeros resultados logrados a agosto de 2014, producto de una encuesta aplicada a alumnos. Queda pendiente aún el análisis y sistematización de la información surgida a partir de la toma de distintas entrevistas hechas a informantes claves participantes del proyecto.

Breve descripción del Proyecto Eligiendo al Defensor Infantil⁴³

El Proyecto Eligiendo al Defensor Infantil se enmarca en la iniciativa “La Defensoría en las Escuelas” pensada con el fin de formar ciudadanos, de construir capacidades y de generar conciencia en los niños y niñas de La Matanza para que sean ellos mismos quienes puedan conocer y ejercer plenamente sus derechos.

En este marco, el objetivo general del proyecto es promover el conocimiento de los derechos de los niños, construyendo en ellos capacidad de liderazgo y reflexión.

Este proyecto se implementó, por primera vez, en el año 2013, en cuatro escuelas públicas de educación primaria de Virrey del Pino⁴⁴. En 2014, se han sumado nuevas instituciones educativas a la propuesta, alcanzando en total a diez escuelas de La Matanza.

Los principales destinatarios fueron los alumnos de quinto grado, los docentes, directivos y equipos de orientación pedagógica de estas escuelas.

El proyecto consta de diferentes etapas:

1. En principio los estudiantes tienen un acercamiento a los conocimientos teóricos referidos a derechos y organización del Estado.
2. En una segunda instancia, los niños trabajan en grupos identificando distintas necesidades de su comunidad y elaboran propuestas para resolverlas.
3. Los estudiantes eligen a sus representantes (Concejales y Defensor Infantil), para que sean ellos quienes eleven las propuestas.

⁴³ Este apartado se basa en el documento: “La Defensoría en las escuelas. Programa destinado a estudiantes de las escuelas primarias de La Matanza”. Defensoría del Pueblo de La Matanza, 2013.

⁴⁴ EP N° 66, EP N° 108, EP N° 126, EP N° 157, todas pertenecientes a la localidad del Virrey del Pino.

4. Los Concejales y el Defensor Infantil, asumen la responsabilidad de reclamar por los derechos ciudadanos que identificaron frente a las autoridades del Gobierno Municipal quienes luego de recibir esas propuestas, podrán dar respuesta y soluciones. Las actividades educativas de los alumnos y la elección del Defensor Infantil así como la presentación de propuestas de los alumnos se realizan en la escuela. Por último, como actividad de cierre, los estudiantes visitan el Honorable Concejo Deliberante de la Municipalidad de La Matanza así como la Defensoría del Pueblo de La Matanza donde presentan las propuestas esbozadas por sus compañeros ante autoridades Municipales, los Concejales y la Defensora del Pueblo.

En lo que respecta al marco institucional del proyecto intervienen, como responsable de las actividades, la Defensoría del Pueblo de La Matanza, que trabaja en articulación con Inspectoras de la Jefatura Regional y el Consejo Escolar de la Dirección General de Cultura y Educación del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, quienes gestionan los apoyos institucionales para la implementación del proyecto en las escuelas.

Diseño de la evaluación del Proyecto Eligiendo al Defensor Infantil

Objetivos de la evaluación del proyecto

Luego de una primera implementación del proyecto Eligiendo al Defensor Infantil en el año 2013, la evaluación se propone, como objetivo general, contribuir al fortalecimiento de las acciones de promoción de los derechos humanos que se realizan desde la Defensoría del Pueblo de La Matanza a partir de la producción de información de utilidad para tomar decisiones sobre el proyecto Eligiendo al Defensor Infantil.

La evaluación prevé, además de la elaboración de sugerencias y recomendaciones a partir de la evidencia empírica recolectada y sistematizada, el desarrollo de espacios de intercambio y reflexión conjunta (Defensoría-Cátedra de Planificación Social) con el fin de mejorar las acciones generales del proyecto.

En este marco, se detallan los objetivos específicos de evaluación:

- Identificar el nivel de conocimiento adquirido por los alumnos en relación con los Derechos Humanos y las tareas de la Defensoría del Pueblo de La Matanza.
- Dar cuenta de los aportes hechos por el proyecto a la enseñanza de los derechos humanos según la perspectiva de los docentes, directivos e inspectores.
- Promover la reflexión crítica dentro del equipo de la Defensoría del Pueblo respecto de sus propias prácticas a partir de los resultados obtenidos como producto de la evaluación.

- Contribuir a promover una cultura de la evaluación de las políticas públicas en las instancias de gobierno local.

Estrategia metodológica de la evaluación del proyecto

La metodología para el abordaje de los objetivos del estudio será de tipo cuali-cuantitativa y se inscribe en la clasificación de modelos no experimentales de evaluación.

En el marco del proyecto de extensión se realizaron distintos relevamientos de fuentes primarias utilizando diversas técnicas de investigación social.

En primer lugar, a modo de acercamiento al tema, se participó de reuniones de evaluación de la experiencia del primer tramo del proyecto. En dichos encuentros también se difundió y sensibilizó a los docentes que comienzan a participar de la segunda etapa del proyecto que se está implementando actualmente (2014). Durante los mismos, se tomaron notas y guardo registro a través de la observación no participante.

En segundo lugar, y para conocer los procesos vinculados a los objetivos, estrategia de intervención e implementación del Proyecto Eligiendo al Defensor Infantil se realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes clave de la Defensoría del Pueblo involucrados con el diseño e implementación del mismo.

De igual manera, con el fin de conocer las valoraciones sobre la experiencia de algunos actores de la comunidad escolar, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas a Docentes, Directoras de los colegios participantes e Inspectoras de la Jefatura de Región de la DGCyE.

En cuarto lugar, con el propósito de indagar en la/s opinión/es de los estudiantes que participaron del proyecto en 2013 (alumnos de quinto grado) sobre su experiencia en el proyecto y evaluar los resultados del mismo en términos de la apropiación del conocimiento sobre Derechos Humanos por parte de los alumnos, se aplicó una breve encuesta a los estudiantes pertenecientes a las Escuelas Públicas Primarias N° 66, 108 126 y 157 de Virrey del Pino, que actualmente se encuentran cursando sexto grado.

Producción de la información para la evaluación del proyecto

El equipo docente de la cátedra junto con los estudiantes asumieron el trabajo de recolección de datos, el que se llevó a cabo entre 25 de abril al 13 de junio de 2014 en el partido de La Matanza.

La observación no participante en reuniones del proyecto

Participación y realización de observaciones no participantes en dos reu-

niones introductorias al Proyecto Eligiendo al Defensor Infantil dirigidas a directores, docentes e integrantes de los equipos pedagógicos. Se tomaron anotaciones pertinentes que complementan la información recabada en las entrevistas.

Las entrevistas a informantes claves del proyecto

- Entrevista a informantes claves de la Defensoría del Pueblo de la Matanza (DdP LM): Se acordó una reunión específica por las entrevistas. Entrevista conjunta a la DdP y al Coordinador.
- Entrevista a informantes claves DGCyE – Inspectoras: Se las realizó el día de la jornada de presentación del Proyecto Eligiendo al Defensor Infantil donde participaron escuelas que formaron parte de las acciones en 2013 y otras que ingresarán en 2014. Entrevista conjunta a las tres Inspectoras.
- Entrevista a informantes claves DGCyE – Directivos, Docentes y Consejera Escolar: Se las realizó el día de la jornada de presentación del Proyecto Eligiendo al Defensor Infantil donde participaron escuelas que formaron parte de las acciones en 2013 y otras que ingresarán en 2014.
- Entrevista a informantes claves DGCyE – Docentes Entrevistas individuales.

La encuesta a los alumnos participantes del proyecto

Las encuestas se tomaron en cuatro Escuelas Públicas Primarias (N° 66, 108 126 y 157) de Virrey del Pino, en los turnos de la mañana y la tarde.

Los resultados del trabajo de campo

Del trabajo de campo se obtuvo la siguiente información.

Cuadro 1. Cantidad de participantes entrevistados según rol en el proyecto

Institución	Rol	Cantidad de entrevistas
Defensoría del Pueblo	Defensora del Pueblo	1
La Matanza	Coordinador	1
Consejo Escolar (Municipalidad de La Matanza)	Consejera Escolar	1
Jefatura Distrital N 3	Inspectora	3
(Dirección de Educación, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires)	Directivos	2
	Docentes	4
Total		12

Fuente: Elaboración propia – Evaluación del proyecto Eligiendo al Defensor Infantil

Cuadro 2. Cantidad de alumnos y encuestas según escuela, turno y grado

Colegio	Turno	Grado	Cantidad de alumnos que participaron en el Programa durante el 2013	Cantidad de encuestas realizadas
Escuela Primaria N° 66	Mañana	5° A	30	15
		5° B	28	12
	Tarde	5° C	33	13
		5° D	29	9
Escuela Primaria N° 108	Mañana	5° A	26	14
		5° B	23	13
	Tarde	5° C	32	21
		5° D	30	22
Escuela Primaria N° 126	Mañana	5° A	35	21
		5° B	32	19
	Tarde	5° C	30	26
		5° D	27	23
Escuela Primaria N° 157	Mañana	5° A	31	16
		5° B	25	14
	Tarde	5° C	29	20
		5° D	27	22
Total			467	280

Fuente: Elaboración propia – Evaluación del proyecto Eligiendo al Defensor Infantil

Principales resultados

En este documento se presentan únicamente algunos de los resultados preliminares de la encuesta aplicada a los alumnos debido a que aún la evaluación se encuentra en la instancia de análisis y sistematización de la información recogida en el trabajo de campo hecho en los meses de abril, mayo y junio de 2014.

La encuesta aplicada a los alumnos tiene tres dimensiones sobre las que se proponer indagar. La primera vinculada a la participación de los estudiantes en el marco del proyecto, a la pertenencia institucional de los mismos (escuela) y datos socio demográficos básicos (edad y sexo).

La segunda se enfoca en la evaluación del proyecto desde la perspectiva de los estudiantes. De este modo, los alumnos pueden valorar, en general, la experiencia de haber participado en el proyecto y, al mismo tiempo, también se pregunta por cada una de las actividades realizadas durante el 2013.

Por último, la tercera dimensión se orienta a conocer si los estudiantes han logrado incorporar ciertos conocimientos sobre el sistema de Gobierno y los Derechos Humanos que forman parte de los contenidos trabajados desde el proyecto. Esta posibilita evaluar los resultados en relación a su objetivo general que procura promover el conocimiento de los derechos de los niños, construyendo en ellos capacidad de liderazgo y reflexión.

Sobre la población encuestada y la participación de los alumnos en el proyecto

Dentro del diseño estaba planteado encuestar a la totalidad de alumnos que participaron del proyecto durante 2013, cantidad que asciende a 467, en el trabajo de campo se logró entrevistas a 271, esto es un 58% del total (Cuadro N° 3).

El principal motivo, además del cambio y/o abandono de las escuelas por parte de los alumnos, ha sido el ausentismo en los días de la realización de las encuestas⁴⁵. Se realizaron 280 encuestas a estudiantes de sexto grado, de los cuales 271 habían participado mientras cursaban el quinto grado (Cuadro N° 3).

Cuadro 3. Alumnos participantes del proyecto según escuela

Escuela	Total participantes 2013	Participantes encuestados 2013	Total encuestados 2014	Porcentaje de encuestados/participantes	Porcentaje de encuestados/participantes
Escuela 66	120	49	50	98,0%	40,83%
Escuela 108	111	66	71	93,0%	59,46%
Escuela 126	124	87	87	100,0%	70,16%
Escuela 157	112	69	72	95,8%	61,61%
Total	467	271	280	96,8%	58,03%

Fuente: Elaboración propia – Evaluación del proyecto Eligiendo al Defensor Infantil

Cuadro 4. Alumnos encuestados según escuela

Escuela	Porcentaje
Escuela 66	18%
Escuela 108	25%
Escuela 126	31%
Escuela 157	26%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia – Evaluación del proyecto Eligiendo al Defensor Infantil

⁴⁵ Cabe mencionar que el mal tiempo no colaboró a la concurrencia de los estudiantes y que en, una de las escuelas, las aulas se inundaron lo cual dificultaba la tareas y la posibilidad de trabajo en las aulas.

En cuanto a las características de los alumnos, la distribución por sexo ha sido muy homogénea (Cuadro 5). Sin embargo, en lo que respecta a la edad 224 alumnos tenían la edad esperada para el quinto grado (10/11 años), esto es el 80%, y había un grupo de 56 alumnos, es decir el 20%, que tenían más de la edad prevista para el quinto grado (Cuadro 6).

Cuadro 5. Alumnos encuestados según sexo

Sexo	Cantidad	Porcentaje
Varón	140	50,0%
Mujer	139	49,6%
s/d	1	0,4%
Total	280	100,0%

Fuente: Elaboración propia – Evaluación del proyecto Elijiendo al Defensor Infantil

Cuadro 6. Alumnos encuestados según edad

Edad	Cantidad	Porcentaje
10 años	7	2,5%
11 años	217	77,5%
12 años	34	12,1%
13 años	13	4,6%
15 años	2	0,7%
s/d	7	2,5%
Total	280	100,0%

Fuente: Elaboración propia – Evaluación del proyecto Elijiendo al Defensor Infantil

En relación al rol asumido por los alumnos en el marco del proyecto, el 72,4% del total de los 271 participantes asumió el rol de Vecino/Ciudadano mientras que el 24,6% fue Concejal/Representante y el 3% Defensor Infantil (Cuadro 7). Esta distribución resulta adecuada en relación a la propuesta original y los “cargos” disponibles para ser asumidos por los estudiantes.

Cuadro 7. Alumnos participantes del proyecto según rol

Rol	Escuela				
	66	108	126	157	Total
Vecino/Ciudadano	79,2%	64,6%	70,9%	76,8%	72,4%
Concejal	20,8%	27,7%	26,7%	21,7%	24,6%
Defensor del Pueblo	0,0%	7,7%	2,3%	1,4%	3,0%
Cantidad	48	65	86	69	268

Fuente: Elaboración propia – Evaluación del proyecto Eligiendo al Defensor Infantil

Sobre la evaluación que hacen los alumnos del proyecto

Las actividades del proyecto tuvieron, en general, una buena valoración por parte de los alumnos. Dentro de las actividades más valoradas se encuentran la elección de los Concejales y el Defensor Infantil (66,1%), la elaboración de propuestas con los compañeros (65,0%), la charla brindada por los referentes de la Defensoría del Pueblo (62%) y, en menor medida, las actividades hechas por las docentes en el aula (55,2%) (Cuadro 8).

En cuanto a la calificación general que los alumnos le otorgaron al proyecto, el 85,5% califica al proyecto con 8 y más puntos, mientras que el 11,9% lo califica con un puntaje que va de 5 a 7 puntos y solo el 2,8% de los encuestados califica con menos de 4 puntos al proyecto (Cuadro N° 9).

Finalmente, nos propusimos indagar en los alumnos sobre la percepción del aprendizaje y los conocimientos adquiridos en el marco del proyecto. Del total de alumnos encuestados, el 58,8% dice haber aprendido mucho, mientras que el 36% sostiene haber aprendido algo y tan solo un 5,3% manifiesta haber aprendido poco o nada (Cuadro 10).

En la Escuela Primaria N° 66 al tiempo que se observa la mayor proporción de estudiantes que dicen haber aprendido poco o nada (10%), es la que refleja el porcentaje más elevado de alumnos que manifiestan haber aprendido mucho (67%) (Cuadro 10).

Cuadro 8. Actividad más valorada por los alumnos

Valoración	Las charlas de los referentes de la Defensoría del Pueblo		La elaboración de las propuestas con tus compañeros	La elección de los concejales infantiles y del defensor infantil
Mucho	62,0%		65,0%	66,1%
Algo	29,1%		27,7%	23,0%
Poco	5,4%		5,0%	6,6%
Nada	3,5%		2,3%	4,3%
Cantidad	258		260	257

Fuente: Elaboración propia – Evaluación del proyecto Elijiendo al Defensor Infantil

Cuadro 9. Calificación del proyecto por parte de los alumnos

Calificación	Cantidad	Porcentaje
1	3	1,1%
2	3	1,1%
4	1	0,4%
5	7	2,6%
6	7	2,6%
7	18	6,7%
8	35	13,0%
9	32	11,9%
10	163	60,6%
Total	269	100,0%

Fuente: Elaboración propia – Evaluación del proyecto Elijiendo al Defensor Infantil

Cuadro 10. Percepción del aprendizaje hecho en el marco del proyecto según escuela

Percepción	Escuela				
	66	108	126	157	Total
Mucho	67,3%	57,8%	51,7%	62,7%	58,8%
Algo	22,4%	37,5%	43,7%	34,3%	36,0%
Poco	6,1%	3,1%	3,4%	1,5%	3,4%
Nada	4,1%	1,6%	1,1%	1,5%	1,9%
Cantidad	49	64	87	67	267

Fuente: Elaboración propia – Evaluación del proyecto Elijiendo al Defensor Infantil

Sobre los conocimientos observados en los alumnos participantes del proyecto

Se estableció un conjunto de preguntas de opción múltiple y de verdadero o falso, vinculadas a los contenidos trabajados en el marco del proyecto, con el fin de indagar en el conocimiento efectivo que poseen los alumnos sobre conceptos básicos del sistema de Gobierno y sobre los Derechos Humanos.

De esas respuestas brindadas por los alumnos surge que:

- Del total de alumnos encuestados el 79,5% tiene un concepto correcto sobre el sistema de gobierno adoptado en nuestro país (Cuadro 11)

En lo que respecta a los Derechos el concepto que parecen haber fijado con más claridad los alumnos es el que refiere a que los niños y niñas tienen derecho a jugar, con el 94,1% de las respuestas correctas. Lo sigue la idea que el Estado es el garante de los derechos humanos de los niños y niñas con un 88,1% de respuestas correctas (Cuadro 12)

Cuadro 11. Conocimiento – Sistema de Gobierno Argentino

Es un sistema en el que una persona concentra todo el poder	11,2%
Es un sistema federal y representativo, dividido en tres poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial	79,5%
Es un sistema federal y representativo, donde el Poder Ejecutivo manda a los otros dos poderes	9,3%
Cantidad	268

Fuente: Elaboración propia – Evaluación del proyecto Eligiendo al Defensor Infantil

Cuadro 12. Conocimiento – Sistema de Gobierno y Derechos Humanos

Conocimiento	El poder legislativo es el que hace las leyes	La democracia es cuando el pueblo elige a sus representantes a través del voto	Los diputados se eligen a través del voto	Algunos derechos humanos son más importantes que otros
Verdadero	72,7%	77,5%	76,8%	69,7%
Falso	24,0%	22,5%	20,7%	29,5%
s/d	3,3%	0,0%	2,6%	0,7%
Cantidad	271	271	271	271

Fuente: Elaboración propia – Evaluación del proyecto Eligiendo al Defensor Infantil

Cuadro 12 (cont.). Conocimiento – Sistema de Gobierno y Derechos Humanos

Conocimiento	Los niños y las niñas tienen derecho a tener una opinión propia, pero la opinión de los adultos siempre es más importante	Los Estados tienen la obligación de hacer respetar los derechos humanos de todos los niños y niñas	Jugar y divertirse es un derecho de todos los niños y las niñas	Los derechos humanos son solo para los que cumplen las leyes
Verdadero	67,2%	88,2%	94,1%	28,8%
Falso	31,4%	11,1%	5,5%	68,3%
s/d	1,5%	0,7%	0,4%	3,0%
Cantidad	271	271	271	271

Fuente: Elaboración propia – Evaluación del proyecto Elijiendo al Defensor Infantil

Para concluir, resulta interesante indagar en la relación entre los conocimientos sobre Derechos Humanos y Sistema de Gobierno demostrados a partir de la encuesta y la percepción de los estudiantes respecto de los conocimientos adquiridos en el marco del proyecto. El supuesto es que aquellos estudiantes que manifestaron haber adquirido mayores conocimientos en el marco del proyecto tengan una mayor proporción de aciertos que quienes dicen haber aprendido poco o nada.

Una primera aproximación nos permite afirmar que existe una alta proporción de aciertos entre quienes manifiestan haber aprendido mucho. Podemos observar que cerca del 80% de los estudiantes que aprendieron mucho responden adecuadamente sobre el Sistema de Gobierno y, a partir de una selección de preguntas sobre los Derechos Humanos, confirmamos que más de un 90% de los estudiantes que dicen haber aprendido mucho aciertan en sus respuestas (Cuadros 13, 14, 15).

Sin embargo, cabe destacar que el porcentaje de aciertos es similar al promedio general, incluyendo a aquellos estudiantes que manifestaron haber aprendido algo, poco o nada. Solo se observa una brecha en la pregunta sobre el Estado como garante de derecho, pero esta no resulta significativa como para afirmar una fuerte correlación entre la autopercepción del conocimiento adquirido y conocimiento efectivo (Cuadro 15).

Cuadro 13. Conocimiento versus autopercepción del conocimiento / Sistema de Gobierno Argentino

Autopercepción de lo aprendido	Es un sistema en el que una persona concentra todo el poder	Es un sistema federal y representativo, dividido en tres poderes	Es un sistema federal y representativo, donde concentra el Poder Ejecutivo	Ns/Nc	Total
Mucho	13	124	17	3	157
Algo	13	77	6	0	96
Poco	2	5	2	0	9
Nada	1	4	0	0	5
Ns/Nc	1	3	0	0	4
Total	30	213	25	3	271

Fuente: Elaboración propia – Evaluación del proyecto Eligiendo al Defensor Infantil

Cuadro 14. Conocimiento versus autopercepción del conocimiento / Derecho a jugar de niños/as

Autopercepción	Jugar y divertirse es un derecho de todos los niños y las niñas			Total
	Verdadero	Falso	Ns/Nc	
Mucho	147	9	1	157
Algo	90	6	0	96
Poco	9	0	0	9
Nada	5	0	0	5
Ns/Nc	4	0	0	4
Total	255	15	1	271

Fuente: Elaboración propia – Evaluación del proyecto Eligiendo al Defensor Infantil

Cuadro 15. Conocimiento versus autopercepción del conocimiento / Estado garante derechos

Autopercepción	Los Estados tienen la obligación de hacer respetar los derechos humanos de todos los niños y niñas			Total
	Verdadero	Falso	Ns/Nc	
Mucho	146	11	0	157
Algo	79	15	2	96
Poco	8	1	0	9
Nada	3	2	0	5
Ns/Nc	3	1	0	4
Total	239	30	2	271

Fuente: Elaboración propia – Evaluación del proyecto Eligiendo al Defensor Infantil

Síntesis de hallazgos y comentarios finales

El propósito de este trabajo consistió en la presentación de la estrategia de evaluación diseñada en el marco del Proyecto de Apoyo a la Promoción y Práctica de los Derechos Humanos en Escuelas del Virrey del Pino con la Defensoría del Pueblo de La Matanza, financiado por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación. También se presentaron los primeros resultados de la encuesta realizada a los alumnos participantes del proyecto.

Sintéticamente se puede sostener que dentro de los aspectos más relevantes de la evaluación de los alumnos del proyecto y de los conocimientos de estos se destaca que:

- 8 de cada 10 alumnos encuestados calificó al proyecto con 8 y más puntos.
- 6 de cada 10 alumnos encuestados manifestaron haber aprendido mucho en el marco del proyecto.
- Las actividades realizadas en el marco del proyecto tuvieron en general una buena valoración por parte de los alumnos, destacando entre ellas la elección de los concejales y el defensor Infantil.
- El concepto que parecen haber fijado con más claridad los alumnos es el que refiere a que los niños y niñas tienen derecho a jugar.
- 8 de cada 10 alumnos encuestados tiene un concepto correcto sobre el sistema de gobierno adoptado en nuestro país.

Queda, entre otros aspectos, profundizar el análisis sobre la relación entre la autopercepción del conocimiento adquirido en el marco del proyecto y los conocimientos demostrados a través de la evaluación, a priori, no es posible afirmar que exista una fuerte correlación entre ambas variables.

En este marco, surgen algunos interrogantes y reflexiones que resultan interesantes ya que ponen en el centro del debate la estrategia de evaluación adoptada para el proyecto Eligiendo al Defensor Infantil.

Por ejemplo ¿Los aciertos en las respuestas se deben a conocimientos adquiridos en el marco del proyecto o son parte del conocimiento general de los alumnos? ¿Qué de ese conocimiento es atribuible al impacto del proyecto y que no forma parte de este?

Para conocer estas cuestiones y afirmar con certeza los resultados del proyecto hubiese sido necesario realizar una evaluación ex ante y, luego, comparar los resultados con la evaluación ex post o adoptar un modelo con la conformación de grupos de control, cuestión que excede los recursos disponibles para esta evaluación.

Quizá las entrevistas a informantes claves, aunque sin resolver estos aspectos de manera concluyente, puedan brindar mayor claridad sobre los aportes del proyecto a la temática en cuestión. Queda pues planteado el desafío para seguir trabajando en esta y en futuras evaluaciones del proyecto.

Referencias

Defensoría del Pueblo de la Matanza, 2013: La Defensoría en las escuelas. Programa destinado a estudiantes de las escuelas primarias de La Matanza.

Hintze, Susana (2001): “Reflexiones sobre el conflicto y la participación en la evaluación de políticas sociales” publicado en *Reforma y Democracia* N 21. Caracas: CLAD.

Molina Derteano, P, Fraguglia, L y Lozano, G (2008): “Socios en la aventura. Acerca del proceso de implementación del Programa Incluir” en Salvia (comp.) *Jóvenes promesas: Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina*. Miño y Dávila, Buenos Aires.

Niremberg, et al, 2003. *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Editorial Paidós.

Orlansky, D. (2005): “Investigación Social y Políticas Públicas”. Trabajo presentado en XXV Congreso ALAS, Porto Alegre 22-25 Agosto 2005

Evaluación del Servicio Alimentario Escolar. La perspectiva de los responsables de su gestión en escuelas medias públicas urbanas de la provincia de Buenos Aires

Autores: María Susana Ortale, Javier A. Santos, Corina Aimetta - Centro de Estudios en Nutrición y Desarrollo Infantil (CEREN)/CIC-PBA⁴⁶ CIMeCS/IdIHCS (UNLP/CONICET)⁴⁷.

Resumen

En este trabajo se presentan resultados que contribuyen a la evaluación del Servicio Alimentario Escolar (SAE), realizado a fines de 2011 en escuelas medias públicas de la Pcia. de Buenos Aires. Los mismos se desprenden de un estudio más abarcativo sobre alimentación y actividad física en jóvenes escolarizados que tuvo como un objetivo específico indagar aspectos sobre la oferta y valoración del servicio alimentario escolar por parte de los destinatarios directos. Más allá de las particularidades y problemáticas que presenta la alimentación en el período de la adolescencia, las dimensiones del derecho a la alimentación constituyen un marco de referencia insoslayable y por tanto, las mismas, serán utilizadas para analizar los resultados y realizar propuestas. En esta presentación nos centraremos en la perspectiva de los responsables de la gestión del SAE dentro de las escuelas, recuperando sus percepciones acerca de aspectos sustantivos ligados a las características del servicio. Específicamente, nos basamos en el análisis de 66 entrevistas realizadas centrándonos en aspectos sobre: el funcionamiento general del servicio, la oferta diaria, el uso del servicio por parte de los alumnos y razones; el tipo de comidas, las valoraciones sobre las mismas y razones, la percepción sobre: variedad, calidad, cantidad, las estrategias dirigidas a atender problemáticas derivadas de su implementación en el contexto escolar, las propuestas de mejora y la realización de acciones complementarias que se integren al proyecto integral de educación.

⁴⁶ El CEREN (Centro de Estudios en Nutrición y Desarrollo Infantil) depende de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires

⁴⁷ Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales, dependiente del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP/CONICET) de la Fac. de Humanidades y Cs. de la Educación de la UNLP.

Introducción

Dentro de los dos ejes de acción que tiene el Ministerio de Desarrollo Social: la promoción de derechos y la seguridad alimentaria, el SAE constituye uno de los Programas centrales de la seguridad alimentaria (Díaz Langou et al., 2014).

En la provincia de Buenos Aires, el Servicio Alimentario Escolar (SAE)⁴⁸ es uno de los principales programas alimentarios, tanto por la magnitud de sus destinatarios y los montos asignados, como por la cantidad y complejidad de los recursos humanos intervinientes. La población destinataria del mismo está constituida por niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad social escolarizados en escuelas públicas.

Con base en un convenio marco entre el Ministerio de Desarrollo Social y la Dirección General de Cultura y Educación (DGCE), el programa se ejecuta en todos los distritos provinciales.

El Ministerio de Desarrollo Social está a cargo de determinar las modalidades de ejecución, los menús orientativos y realizar la asistencia financiera para el funcionamiento del servicio mediante transferencias monetarias a los Consejos Escolares para: las raciones alimentarias, combustible, artículos de limpieza, gastos administrativos y equipamiento para los ámbitos de cocina y comedor.

Corresponde a la Dirección General de Cultura y Educación de la Pcia. de Buenos Aires, la concesión de los espacios de cocina y comedor en los establecimientos y la designación del personal para la atención de las diversas modalidades prestacionales.

Las resoluciones que han regulado su funcionamiento coinciden en señalar que la asistencia alimentaria se dirige especialmente a alumnos carenciados que por su edad puedan resultar más gravemente afectados por la sub-alimentación.

Su objetivo general es el de mejorar la aptitud para el aprendizaje y las condiciones de salud de la población escolar de la Provincia de Buenos Aires, garantizando una cobertura nutricional uniforme a todos los niños.

El SAE Adolescentes (para la rama pos primaria), que es el que interesa en este estudio, brinda tres tipos de servicios focalizados.

- Prestación Simple (1 módulo): vianda o Copa de Leche Reforzada para adolescentes.
- Prestación Doble (2 módulos): equivalente a un almuerzo con dos co-

⁴⁸ Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires [homepage en internet]. La Plata. Programa Servicio Alimentario Escolar (SAE). Disponible en: http://www.desarrollsocial.gba.gov.ar/programas/04_sae/index.htm

laciones simples (comedor y dos Copas de Leche para adolescentes) o dos Viandas o Copas de Leche Reforzadas para adolescentes. Este tipo incluye lo que se reconoce ampliamente como Vianda Doble y Comedor.

- Prestación Completa (3 módulos): equivale a todas las comidas diarias.

Los criterios de selección para el caso de los alumnos de pos primaria consisten en alguna de las siguientes características de vulnerabilidad: 1) pertenecer a hogares con jefe desocupado, en situación de precariedad laboral, o con trabajos de baja remuneración; 2) habitar en viviendas deficitarias (vivienda precaria, casilla, rancho); 3) residir en villas de emergencia, barrio precario o asentamiento.

Para que un establecimiento se halle dentro del Programa, el Consejo Escolar evalúa a la escuela a través de un índice elaborado por el Ministerio de Educación Provincial y, en caso de que el alumno califique para recibir el servicio, el Consejo Escolar manda la solicitud al Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. Por otro lado, en los casos en que el establecimiento se encuentre inscripto en el Programa pero se anota un nuevo alumno, se efectúa el pedido de una ración más a la Dirección del Programa.

La Dirección del Programa de Comedores Escolares, realiza la transferencia financiera a los Consejos Escolares que licitan y contratan, terciarizando el servicio con una empresa. Finalmente, en la mayoría de los casos, la empresa se encarga de la distribución de los insumos.

La transferencia de fondos a los Consejos Escolares para que se encarguen de contratar, en la mayoría de los casos, empresas que distribuyan los insumos implica que el servicio de comedores no sobrecargue a los directivos de los establecimientos.

En un estudio realizado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento - CIPPEC (Veleda et al, 2014) se detallan las características del modelo de gestión del programa, reconociendo el funcionamiento de auditorías por parte del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, de las que participan los Consejos Escolares. Además de dicha rendición anual, la Dirección del Programa del Ministerio de Desarrollo Social, que es quien establece los lineamientos estratégicos, hace un seguimiento de las acciones y resultados del programa, a través de inspecciones periódicas para verificar qué comidas se ofrecen en los establecimientos.

Es también la Dirección del Programa la que establece menús orientativos (diez opciones para verano y diez opciones para invierno) elaborados por un equipo de nutricionistas, que son adaptados por cada Consejo Escolar. Los mismos se estiman por gramaje y por edad por lo que cada Consejo que lo modifique debería avisar a la Dirección del Programa para

que el equipo de nutricionista evalúe si cumple con los requerimientos nutricionales por edad (DGCyE, 2011).

Además, los Consejos Escolares aseguran una supervisión constante del funcionamiento del Programa y proveen una vía de canalización de los reclamos, siendo la comunidad educativa la que tiene una fuerte presión y una permanente mirada sobre el Programa.

Para el nivel secundario, los menús propuestos eran los siguientes (DGCyE, 2011):

Cuadro 1: Menús propuestos

Día	Comedor Invierno		Comedor Verano		Desayuno/Merienda (Módulo simple)
	Semanas 1 y 3	Semanas 2 y 4	Semanas 1 y 3	Semanas 2 y 4	Todas las semanas
Lunes	Pastas con salsa estofado Manzana asada	Polenta con queso y salsa estofado Fruta de estación	Milanesa de pollo con ensalada Gelatina con frutas	Hamburguesa con queso y ensalada. Fruta de estación	200 ml. Leche entera fluida 12 gr. Cacao en polvo azucarado 120 gr. Medialunas
Martes	Milanesa de pollo con ensalada Fruta de estación	Pastel de papa Flan	Ensalada de lentejas y arroz Frutas cítricas	Tortilla de verdura y papa con ensalada Fruta de estación.	Té 12 gr. Azúcar refinada 100 gr. Bizcochuelo preparado Fruta de estación
Miércoles	Tortilla verdura + fideos con queso Postre de chocolate	Guiso de arroz con lentejas Fruta cítrica	Salpicón de pollo Postre de leche	Ensalada de tirabuzón con pollo Postre de leche.	200 ml. Leche entera fluida 12 gr. Cacao en polvo azucarado 60 gr. Galletitas tipo Lincoln o Vocación
Jueves	Guiso de arroz con pollo Fruta de estación	Albóndigas con puré de batata y zapallo Fruta de estación	Pan de carne relleno con puré mixto Dulce de batata	Pastel de papa. Gelatina con frutas	Yerba 12 gr. Azúcar refinada 80 gr. Pan francés 60 gr. Queso de máquina 150 gr. Fruta de estación
Viernes	Pan de carne y verdura con puré mixto Gelatina con frutas	Cazuela de pollo Postre de leche (varios gustos)	Pastas con salsa estofado Fruta de estación.	Salpicón de pollo con arroz Dulce de membrillo.	200 ml. Leche entera fluida 12 gr. Cacao en polvo azucarado 40 gr. Alfajor de dulce de leche y chocolate.

Fuente: Menú SAE, DGCyE.

El SAE, además de brindar asistencia alimentaria a escuelas de la Provincia tanto en el nivel inicial como en el primario, secundario y adultos durante todo el año lectivo, se mantiene en el receso escolar, a través de las Escuelas de Verano.

Respecto de los resultados publicados de evaluaciones realizadas hace más de veinte años, en su mayoría externas, (OPS/OMS, 1990; Ministerio de Economía, 1995) se destacan los siguientes:

- la descentralización del servicio a nivel de escuelas resulta la forma más utilizada de gestión, lo que da por resultado un alto grado de heterogeneidad en la calidad de la dieta y en la utilización de los recursos;
- los recursos humanos son insuficientes. Esto se expresa en la utilización de porteros en tareas de cocina, en la participación de los maestros y directivos en la gestión de diversos aspectos de la prestación;
- no hay una metodología de determinación de beneficiarios que posibilite captar correctamente la población potencialmente necesitada;
- se encontró que un tercio de los niños en situación de riesgo nutricional, de acuerdo al indicador talla/edad, no reciben ninguna asistencia alimentaria en escuelas que brindan el servicio;
- con relación a los contenidos nutricionales, se encontró bajo cumplimiento de las pautas programáticas (situación agravada en el caso de la prestación vianda), especialmente en el Conurbano Bonaerense;
- bajo desarrollo de criterios organizativos explícitamente normatizados, de mecanismos de comunicación formal e informal, así como la inexistencia de sistemas de información y bancos de datos específicos que aseguren la disponibilidad de información en tiempo y forma para el seguimiento de los beneficiarios, la aplicación de los fondos y el monitoreo.

Por su parte, más recientemente, Britos et al., 2003⁴⁹, con referencia a la situación del SAE a nivel nacional y advirtiendo acerca del incremento de niños a ser atendidos debido al aumento de la matrícula escolar a partir de la extensión de la Educación General Básica desde 1994, los recursos inelásticos y los presupuestos provinciales disminuidos, plantea que el perfil de desenvolvimiento de los servicios alimentarios escolares se caracteriza por:

- Una prestación alimentaria irregular, no sujeta a un marco normativo que establezca metas de aporte de energía y nutrientes.
- Monotonía en el tipo de menús ofrecidos.
- Una contribución nutricional cuyo perfil es similar y no complementario de las deficiencias conocidas de la alimentación hogareña.

⁴⁹ Miembro en ese momento al Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil (CESNI).

- Una sobrevaloración de la prestación de almuerzo en desmedro de otras de importancia estratégica como los desayunos o meriendas.

La investigación realizada por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Díaz Langou et al., 2014) detectó que los comedores, en gran parte de la Argentina, son gestionados por personal sin formación específica, apoyándose en el trabajo de directivos, docentes y padres.

Con relación a la calidad de las comidas, el Centro de Estudios sobre Políticas y Economía en la Alimentación (Britos, 2014), advierte que una cuarta parte de los alumnos que comen en las escuelas ingiere un 20% más de calorías de lo debido; un 80% registra ingestas elevadas de azúcar y el 100% consume sodio por encima del recomendado.

Las mayores dificultades según los responsables de los comedores se resumen en: a) la gestión y compra de insumos, la distancia a los centros proveedores y el traslado de la mercadería a la escuela, b) supervisión de calidad y cantidad de las raciones prácticamente nula, c) limitada disponibilidad de personal capacitado, lugar y equipamiento adecuado.

Al igual que en otros países de América Latina, aún son infrecuentes las leyes específicas o las partidas presupuestarias para ciertas dimensiones, como el personal a cargo de preparar y servir las comida, la infraestructura, la educación nutricional o el monitoreo y la evaluación (Veleda et al., 2014).

Cabe agregar que a inicios de 2014 se registraron conflictos derivados del atraso en el pago a los proveedores que pusieron en jaque la continuidad o el normal funcionamiento de 12.000 comedores escolares donde 2,5 millones de alumnos bonaerenses -de todos los niveles- desayunan, almuerzan y meriendan.

En el mes de junio de dicho año, saldada la deuda, el gobierno provincial anunció el incremento del monto que pasó de \$2 a \$2,70 para el desayuno y merienda completa y de \$5,50 a \$6,30 para el comedor. Esta medida se acompañó de otra dirigida a la re-distribución de cupos, hecho que suscitó malestar en numerosos distritos y que fue percibida -de manera generalizada- como una disminución en la cantidad de cupos. Noticias periodísticas y gremiales informan una reducción del 23% al 30%, afectando a más de medio millón de niños y adolescentes⁵⁰.

Observaremos a continuación, a partir de la información provista por los responsables del SAE en las escuelas, la permanencia de gran parte de las situaciones observadas hace más de 20 años, las que posiblemente se encuentren agravadas en la actualidad.

⁵⁰ Esta estimación hace que el número proyectado de alumnos del nivel inicial y medio que recibirían en 2014 el SAE sería de 1.775.646.

Contexto de la evaluación

En la provincia de Buenos Aires existen aproximadamente 3100 escuelas públicas del nivel medio distribuidas en 25 regiones educativas. A ellas asisten aproximadamente un millón de chicos. El 57% de esas escuelas tiene SAE.

Dentro del Reglamento General de las Instituciones Educativas de la Provincia de Buenos Aires⁵¹, las actividades que los establecimientos educativos concreten en el marco del Servicio Alimentario Escolar, o el programa que en el futuro lo reemplace, son responsabilidad de los organismos provinciales específicos y parte integrante del Proyecto Institucional.

Se establece que el SAE constituye “una fuente casi inagotable de experiencias que pueden traducirse en la adquisición de hábitos saludables y actitudes favorables para el desarrollo integral del alumno. Los docentes cuentan, entonces, con una herramienta complementaria para su tarea áulica en la formación de conductas de higiene y salud vinculadas a la alimentación y las formas sociales de compartir el alimento” (DGCyE, 2011:9)

De cara a las modificaciones sobre los principios de la educación plasmados en el cambio de Ley educativa, que tienen como propósito la búsqueda de la igualdad y posibilitar una inclusión de calidad de los niños y los jóvenes a partir de concebirlos como “sujetos de derecho”, y específicamente de considerar que el SAE debe estar incluido en el proyecto educativo institucional, se reconoce que los montos que destina la dirección de Consejos Escolares de la provincia de Buenos Aires para el SAE se encuentran desactualizados y los menús que se ofrecen a los chicos son cada vez más precarios. Este aspecto es uno de los que indagamos en el estudio realizado y sobre el cual informaremos⁵².

Excede el espacio de la presentación argumentar sobre la importancia y fundamentos del SAE. Más allá de las particularidades y problemáticas que presenta la alimentación en el período de la adolescencia, las dimensiones del derecho a la alimentación constituyen un marco de referencia insoslayable. Bajo el prisma del Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades y preferencias alimentarias, a fin de llevar una vida activa y sana.” (Cumbre Mundial de la Alimentación, 1996). Más reciente-

⁵¹ Decreto 2299/11 del 22/11/2011.

⁵² Agradecemos el trabajo sistemático sobre el material aportado por las entrevistas realizado por las licenciadas Corina Aimetta y Ana Pilar Pi Puig.

mente la FAO (2005) propuso algunas directrices voluntarias⁵³ encaminadas al cumplimiento de la Seguridad Alimentaria, particularmente las que tienen que ver con la accesibilidad y la adecuación cuyo seguimiento contribuiría a monitorear avances en la consecución de tal derecho.

Asumiendo que las comidas ofrecidas por el SAE representan un aporte minoritario dentro de la alimentación global de los chicos pero que -conforme los lineamientos del programa- deberían destacarse en un sentido positivo respecto de los consumos que se realizan fuera de la escuela, cabe indagar la percepción sobre el SAE de los responsables de su gestión dentro de las escuelas y de los jóvenes destinatarios⁵⁴.

Para contextualizar la información analizada, haremos una sucinta caracterización del SAE en las escuelas estudiadas.

De las 66 escuelas con SAE relevadas 26 pertenecen al Interior y 40 al Conurbano⁵⁵; 23 de las 40 del conurbano presentan un valor crítico en el índice de vulnerabilidad.⁵⁶

La modalidad principal que se ofrece es la Vianda Simple (64%). En el 14,1% de las escuelas se ofrece Vianda Doble, en un 18,5% la modalidad del Comedor (18,5%) y sólo en un 3,5% se observa alguna otra modalidad. En esta distribución cabe mencionar que si bien la oferta de Vianda Simple es la más extendida y amplia en todos los contextos, ésta tiene una presencia mayor en el Conurbano que en el Interior provincial (67,1% vs. 51,7%). Es interesante, también, observar que en el Interior, la modalidad comedor

⁵³ Las Directrices voluntarias constituyen un instrumento práctico basado en los derechos humanos y dirigido a todos los Estados. Fueron aprobadas en el 127º período de sesiones del Consejo de la FAO, celebrado en noviembre de 2004. Su objetivo expreso es “proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.”

⁵⁴ La valoración del SAE por parte de los alumnos se encuentra disponible en <http://www.cic.gba.gov.ar/ceren/EAYAF%20-%20PRESENTACION%20DE%20RESULTADOS%20-%20A%20PUBLICAR.pdf>

⁵⁵ Del total de la oferta del SAE en la provincia de Buenos Aires, más del 80% se encuentra focalizado en el Conurbano. La mayor proporción (47,8%) se da en el segundo cordón de Buenos Aires.

⁵⁶ El Índice de Vulnerabilidad Social Geográfico (IVSg) pondera aspectos socioeconómicos y educativos y pretende complejizar las últimas mediciones disponibles sobre condiciones de vida desarrolladas a partir del Censo Nacional de Población realizado por el INDEC en el año 2001 (Necesidades Básicas Insatisfechas e Índice de Privación Material) y combinar activos materiales y no materiales de los hogares y de las personas. Esta medición pretende ir más allá de la posibilidad de clasificación que daban las propuestas anteriores en términos de señalar únicamente ausencia o presencia de condiciones desfavorables y de remitirse primordialmente a condiciones estructurales de privación. Se estableció como valor del Índice a partir del cual se considera “áreas críticas” a 0,36 (para mayor detalle, ver Anexo II del Apartado “Diseño Muestral”).

casi triplica su presencia con relación a la del conurbano (34,4% vs. 14,4%).

Si bien en las áreas con Índice de Vulnerabilidad Geográfica (IVg) crítico la proporción de comedores es mayor a las no críticas (22% vs. 6,7%), en el Conurbano con IVG crítico la presencia de comedor es muy baja (18,8%) en comparación con su alta presencia en las áreas con IVg crítico del interior (70,5%).

A continuación expondremos primero la perspectiva de los adultos responsables de su gestión dentro de las escuelas.

La perspectiva de los responsables del SAE en las escuelas

Con relación a las entrevistas realizadas a los responsables del SAE, se buscó una aproximación global al funcionamiento del servicio y a su valoración como programa alimentario, tratando de identificar dimensiones del derecho a la alimentación y la existencia de acciones que indiquen su integración al Proyecto Institucional. A continuación enunciaremos sintéticamente las cuestiones destacadas por los informantes.

• Gestión

Los directores de los establecimientos son los encargados de gestionar el SAE (solicitud, recepción, disposición, preparación y distribución de los alimentos). Por su parte, auxiliares, porteros y preceptores son quienes reciben la mercadería y distribuyen las viandas, siendo el personal de cocina el que, además de preparar, distribuye la comida en la modalidad comedor. En general, estas tareas, son percibidas como inespecíficas a la función que les corresponde formalmente en el ámbito educativo y una sobrecarga que resta dedicación a las que les competen.

A esto se agrega, en varias escuelas, la necesidad de coordinar la organización del SAE con otros actores ya que el edificio es compartido con el nivel primario, por lo que o la administración del SAE o el uso de los espacios/utensilios/equipamiento es común.

• Las modalidades del SAE: Vianda Simple, Doble y Comedor

Los alimentos suministrados para el tipo de SAE Vianda, si bien rotan diariamente en gran parte de las escuelas, no varían significativamente: se ofrecen facturas, galletitas, pan con queso o con dulce, alfajor, sándwich, pizza, empanadas, bizcochuelo, pastafrola. Según la mayoría de los informantes, el menú de la Vianda ha permanecido invariable a través de los años.

Sobre la oferta de bebidas acompañando la vianda, sólo algunos lo ofrecen (tratándose de jugo, leche, té, mate cocido). Varios manifestaron la impo-

sibilidad de ofrecer infusión para acompañar el desayuno/merienda por no contar con el equipamiento necesario. En la mayoría de los casos no se ofrece lo recomendado por el servicio.

La modalidad SAE Vianda Doble-Comedor ofrece: pizza, pasta, fideos con salsa, guiso, hamburguesas, arroz, salpicón de pollo, puré, polenta con tuco, pastel de papa, milanesas, pan de carne, medallón de pollo, pan, flan, fruta, gelatina. En cuanto a bebidas para acompañar el almuerzo en el comedor, una minoría ofrece jugo y el resto agua.

Pocos pueden ofrecer el menú elaborado por el Ministerio; la mayoría afirma “se hace lo que se puede con lo que hay”.

Pese a las variaciones estacionales estipuladas para el menú, en el momento en que se hizo el relevamiento (fines de noviembre) el mismo no se había modificado y muchos comedores seguían brindando guiso o polenta. Las variaciones estacionales se mencionaron sólo en el Interior: consisten en la preparación de comidas más “livianas” en primavera-verano y en el cambio de bebida caliente en invierno por fría en verano.

- Almacenamiento y distribución

Respecto de los lugares de almacenamiento de los alimentos, la mayoría no dispone de lugares ad hoc, presentando la mitad de los casos condiciones inadecuadas. Sólo un grupo menor de escuelas contaba con cocina propia, disponiendo de un lugar específico para la recepción y almacenamiento de la mercadería. De ellas, varias compartían la cocina con la escuela primaria. El resto almacenaba los alimentos en la oficina de la Dirección, en la sala de profesores o en la preceptoría. Las condiciones de higiene de los lugares para almacenar los alimentos no precederos son variadas. Las que no cuentan con cocina, lo hacen en muebles cerrados, otras almacenan en estantes abiertos.

En la mayoría de las que ofrecen vianda (simple o doble), su entrega se ubica habitualmente en horarios fuera de clase (aunque en algunas ésta se ve interrumpida con motivo del reparto), como el recreo, la entrada o la salida de la escuela.

El consumo de la vianda se realiza en el patio -durante el recreo-, en pasillos o en las aulas.

La comida elaborada ofrecida por el servicio de comedor se sirve en el espacio destinado a tal fin. La entrega de servilletas y vasos junto con las comidas, tanto vianda como comedor, no es generalizada.

- Cupos

En la mayoría de las escuelas los cupos no alcanzan a cubrir a toda la matrícula, ni siquiera quienes cumplen con criterios de inclusión. La limitación de cupos se destaca particularmente en el caso de las viandas simples.

Sólo en unas pocas escuelas (que son las que tienen alumnos con menos necesidades) se expresa que los cupos son suficientes. El resto manifiesta la necesidad de desarrollar distintas estrategias para incluir la mayor cantidad de alumnos que necesiten el servicio: las que tienen comedor determinan los cupos a través del equipo de orientación escolar, priorizando a los chicos provenientes de las familias más carenciadas aunque advierten que algunos no utilizan el servicio por vergüenza.

Asimismo, apelan a recursos de la cooperadora para poder cubrir el almuerzo.

En los casos en que el servicio es vianda simple, varias utilizan como estrategia rotar el reparto en función del turno, es decir, ofrecer la vianda un día en el turno mañana, otro día en el turno tarde y así sucesivamente; hacer “ranking” de quienes más lo necesitan; fraccionar las raciones para que alcancen, etc. En la mayoría de las escuelas, por distintas razones, no se realizan gestiones u acciones complementarias -en paralelo al SAE- para sostener y/o mejorar la oferta de alimentos. En las pocas en donde sí se realizan, los informantes señalaron articulaciones con la cooperadora a fin de conseguir los recursos necesarios.

- Evaluación y demandas sobre la comida ofrecida

Una queja permanente en los relatos de los entrevistados es la cantidad de carbohidratos que consumen los chicos y la poca variedad de alimentos que pueden preparar y/o entregar, tanto en el caso de viandas como del comedor, dado el escaso dinero disponible para las compras y las dificultades de almacenamiento y conservación. Asimismo, si bien en el caso del comedor plantean que las porciones que ofrecen son suficientes, no sucede lo mismo en el caso de la vianda simple en donde se observa su insuficiencia “¿qué hace un pibe de 17/18 años todo el día con un alfajor?”

Es recurrente, en todas las modalidades, la demanda por la calidad de los alimentos recibidos. Varios manifestaron haber hecho reclamos tanto a los proveedores como al Consejo Escolar al respecto.

Además de plantear cuestiones de escasez y calidad, los informantes formularon quejas con relación a la monotonía de las comidas que se pueden preparar y con el escaso aporte nutritivo de las mismas. La monotonía se manifiesta también en el caso de la vianda simple.

No obstante -y en general- perciben que los alumnos están conformes con

las comidas que ofrece el SAE y que las eventuales quejas se vinculan con la calidad (sobre todo de las viandas) y con la monotonía de lo que se les ofrece.

Demandas de infraestructura, personal y coordinación interinstitucional

En la mayoría de las escuelas los entrevistados expresan no contar ni con la infraestructura ni con el personal necesario para recibir, almacenar y/o preparar las comidas/viandas.

A los principales reclamos, ligados al aumento de cupos, a una mayor variedad de alimentos, al mejoramiento de la infraestructura de las cocinas/comedores y a la designación de personal a cargo, se agregan aquellos vinculados con la falta de correspondencia entre los menús que estipula el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia y lo que reciben de los proveedores a través del Consejo Escolar.

Para finalizar, diremos que si bien la mayoría considera que el SAE es una buena política de asistencia alimentaria, tal valoración se liga al hecho de pensarla con un carácter coyuntural y paliativo. Expresan que las condiciones socioeconómicas deberían permitir a todos los estudiantes comer en sus hogares: “La escuela no es el lugar para que los chicos coman, se corre la finalidad de la institución que es la enseñanza”; “El peligro es que se torne permanente”.

En tal sentido, en varias escuelas especialmente del conurbano se remarca como inquietud el peligro del corrimiento de la finalidad educativa de la escuela⁵⁷.

Conclusiones y propuestas

Los aspectos antes mencionados ponen en foco la necesidad de pensar y redefinir aspectos sustantivos del SAE de cara a potenciar y garantizar el cumplimiento del derecho a la alimentación transversalizando acciones educativas y de salud.

En términos de la gestión, es propicio abrir la discusión acerca de la formalización de las funciones de los responsables del servicio alimentario en la escuela, que involucra a los gestores de la recepción, disposición, preparación y distribución de los alimentos. En la mayoría de los casos, estas tareas recaen en el director, auxiliares (porteros y preceptores) y en algún caso docentes, no designados formalmente para tal función.

Según los informantes y las observaciones realizadas, la cobertura del SAE es extendida, aunque no plena en todos los contextos que la requieren según

⁵⁷ Este sentido asistencialista otorgado al Servicio Alimentario Escolar contrasta con el sentido con el que se lo configura en el marco de la ampliación de la jornada escolar.

la situación de vulnerabilidad de las escuelas. Asimismo, la modalidad preponderante resulta indiferenciada, estando representada por la vianda simple, la más cuestionada en términos de cantidad y calidad. La presencia de comedor es baja y su distribución incide desigualmente en el conurbano y en el interior, en desmedro del primero: su presencia es tres veces mayor en el Interior que en Conurbano.

Es necesaria la discusión acerca de los alimentos que finalmente se ofrecen en las escuelas, de manera de lograr el cumplimiento de las recomendaciones nutricionales del servicio (incluyendo la estacionalidad de los menús). Esto implica garantizar los recursos necesarios (tanto infraestructurales como la disposición de espacios específicos de almacenamiento y refrigeración) como de coordinación interinstitucional y soporte técnico (como por ejemplo en talleres alimentarios con alumnos, capacitaciones a cocineros y otros participantes escolares involucrados en el servicio) para que todos los actores participantes puedan desarrollar sus tareas específicas con plenitud. Esto implica abordar y resolver realidades que operan en la implementación cotidiana del servicio alimentario en la escuela de manera informal. Por caso, fraccionar las raciones o rotar los cursos a los que se brinda el alimento plantea la necesidad de discutir los criterios de cobertura y de asignación cupos de manera de evitar que tales decisiones deban ser asumidas por los responsables de la gestión con el malestar y angustia que ello les produce.

Retomando ahora el punto de partida, en nuestro país existe un marco normativo institucional y legislativo alineado al derecho a la alimentación. A partir de la caracterización realizada y centrándonos en un enfoque de derechos (atendiendo a los compromisos internacionales asumidos por el estado nacional y a sus leyes internas), la política analizada refleja algunos avances en sus principios rectores pero cierta ceguera hacia los principios involucrados en la seguridad alimentaria.

Podemos afirmar que las capacidades estatales acordes con el “enfoque de derechos” requieren fortalecer sus potencialidades de transversalizar políticas.

La falta de articulación con otras acciones emprendidas dentro de la escuela y con otros sectores de la gestión pública (salud por ejemplo), indica que el SAE no ha logrado consolidarse dentro de un sistema de protección social integral y continúa alineado a políticas antipobreza basadas en la concepción de población beneficiaria y en el asistencialismo.

En consonancia con su carácter asistencial y focalizado, prevalece la categoría existencial: “tener”. Se piensa de manera unidireccional en beneficiarios que tienen carencias. Si bien desde 2009 la Asignación Universal por Hijo (AUH) ha permitido mejorar la accesibilidad económica para adquirir -entre

otros bienes- alimentos, la “redistribución” de cupos y el escaso incremento del monto -teniendo en cuenta el proceso inflacionario que afecta especialmente a la canasta alimentaria- son indicios de una tendencia regresiva del programa que no ha sido fundamentada.

No es vacuo decir que las focalizaciones alineadas a razones presupuestarias, desamparan de sus derechos a gran cantidad de población.

Teniendo en cuenta las dimensiones de la Seguridad Alimentaria, se identifica que el Plan contempla bajo diversas modalidades y grados las de disponibilidad y acceso, pero no las relativas a la estabilidad y utilización. La situación de hecho muestra que permanecen trancos los principios de accesibilidad, aceptabilidad y calidad. La calidad de los alimentos ofrecidos por el Servicio Alimentario Escolar es deficitaria en lo que respecta a su contenido nutricional. Huelga decir que a la desnutrición crónica se suma el sostenido aumento del exceso de peso en todos los sectores socioeconómicos, en el que incide en el caso de la población pobre, la alimentación rica en harinas, que abunda en este programa.

Asimismo adolece de criterios de aceptabilidad y suficiencia. Con relación a este último, el mínimo reconocido se ubica en niveles subterráneos.

El SAE protege parcialmente pero no satisface ni respeta e incumple con el principio de no discriminación.

El Programa no contempla las garantías secundarias y la dimensión subjetiva del derecho ha sido soslayada. Los destinatarios no han participado en su diseño y según la información recogida como así también la aportada por estudios anteriores, los destinatarios indirectos y directos destacan la monotonía de los alimentos y la inadecuada calidad de los mismos.

No hay instrumentos o mecanismos de rendición a los destinatarios y la posibilidad de reclamo es administrativa e ineficiente, cuestión central en el enfoque de derechos que reconoce la titularidad y el carácter bidireccional de la relación entre ciudadanía/Estado.

La evaluación realizada del SAE refleja que los logros son aún insuficientes pero que existen condiciones para continuar en la dirección propuesta por el Programa.

En los ámbitos gubernamentales, debería fortalecerse la institucionalidad de las políticas realizando capacitaciones sobre enfoque de derechos a los cuadros político-técnicos de la gestión provincial y municipal. Existen convenios marco de cooperación y asesoramiento entre el gobierno provincial, las universidades y diversas organizaciones de derechos humanos que podrían afianzarse para alcanzar tal objetivo.

Cabrían activar mecanismos para la exigencia del derecho a la alimentación

y concientizar a toda la población sobre el derecho a su acceso y las vías de reclamación. La Defensoría del Pueblo de la Pcia. de Buenos Aires⁵⁸ podría asumir mayor protagonismo en pos de informar, promover, asesorar, defender y acompañar a los ciudadanos cuyo derecho a la alimentación se ve conculcado. Por el momento, la seguridad alimentaria no constituye un tema prioritario⁵⁹. Los medios de comunicación masiva, los Centros de Atención Primaria de Salud, las escuelas, los centros comunitarios (delegaciones municipales), las organizaciones no gubernamentales y barriales, las universidades, son actores estratégicos que podrían informar sobre los canales existentes para recurrir a la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires cuando las vías habituales de reclamo (precarias y asistemáticas) han fracasado.

Finalmente, consideramos que el SAE podría articular y apoyarse en los productores agropecuarios de la Provincia, contribuyendo a las economías locales y permitiendo acortar la cadena de distribución de alimentos (como por ej. la leche que se produce en los distritos del interior de la Pcia.). De este modo, los titulares de derecho participarían activamente de las soluciones.

Como recomendación general, dar mayor visibilidad y poner en práctica las directrices voluntarias propuestas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación⁶⁰ (2005) como orientación para lograr la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada en el marco de la seguridad alimentaria nacional.

Referencias

Britos, S.; O'Donnell, A.; Ugalde, V. y Clacheo, R. (2003). Programas Alimentarios en Argentina. Buenos Aires: CESNI.

Britos, S.; Saraví, A. y Chichizola N. (2014). Comedores escolares: exceso

⁵⁸ “El Defensor del Pueblo es una institución incorporada en la Constitución de la provincia de Buenos Aires (artículo 55) a partir de la reforma de 1994. Es un organismo de carácter constitucional, unipersonal, autónomo e independiente que garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales de los habitantes de la Provincia, incluyendo los de carácter cívico, político, social, económico y cultural. También garantiza que las instituciones y los funcionarios del Gobierno cumplan con sus deberes y respeten la Constitución y las leyes vigentes; supervisa que las empresas de servicios públicos y privados brinden los servicios de manera adecuada a toda la comunidad y atiende las inquietudes de las personas que se sientan afectadas por: ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente, falta de respuesta a reclamos efectuados, mala prestación, atención o trato, insuficiencia de información, ineficacia de servicios”. Al respecto, remitirse a: <http://www.defensorba.org.ar>.

⁵⁹ Al respecto, remitirse a: <http://www.defensorba.org.ar>.

⁶⁰ FAO (Food and Agriculture Organization por sus siglas en Inglés).

de calorías y déficit de nutrientes. En diario La Nación 5 de Agosto 2014. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1715789-comedores-escolares-calorias-de-mas-y-deficit-de-nutrientes>.

Cumbre Mundial de la Alimentación (1996). Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. Roma: FAO.

DGCyE (2011). Buenos Aires Educación 2011. Buenos Aires: DGCyE.

Díaz Langou, G.; Bezem, P.; Aulicino, C.; Cano, E. y Sánchez, B. (2014b). “Los modelos de gestión de los servicios de comedores escolares en la Argentina”. Documento de Trabajo N°121. Buenos Aires: CIPPEC.

FAO (2005). Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional organización de las naciones unidas para la agricultura y la alimentación. Roma: FAO.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1995) “Servicio Alimentario Escolar: diagnósticos y propuestas”. Cuadernos de Economía N° 5. Buenos Aires.

OPS/OMS (1990) Evaluación de un programa alimentario escolar: el caso Argentino. Washington: OPS/OMS.

Veleda, C.; Repetto, F.; Díaz Langou, G.; Bezem, P.; Sánchez, B.; Cano, E. (2014). Comer en la escuela: nueve acciones para mejorar la gestión de los comedores escolares. Buenos Aires: CIPPEC.

Evaluación programática para el fortalecimiento institucional en ciencia y tecnología: reflexiones a partir de una experiencia de evaluación conjunta MINCY -INTA

Autores: María Guillermina D'Onofrio*, Hernán Trebino**, Érika Zain El Din**, Diego Federico*, María Victoria Tignino*, Manuel Estellés*, Rocío Lafuente Duarte*, Patricia Arnozis**, Iris Barth**

Instituciones: * Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT), ** Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

Resumen

Esta ponencia presenta una experiencia de evaluación programática de Carteras de Proyectos con enfoque territorial desarrolladas en el ámbito del Centro Regional Tucumán - Santiago del Estero (CR-TUCSE) del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Esta experiencia, realizada durante 2013, se definió como una evaluación conjunta entre el Programa Nacional de Evaluación y Fortalecimiento de Programas de Ciencia, Tecnología e Innovación (PRONEP) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación (MINCYT), la Dirección Nacional Asistente de Planificación, Seguimiento y Evaluación y la Dirección Regional del CR-TUCSE del INTA. Se presentan el tema, los actores involucrados y los objetivos de la evaluación, los aspectos metodológicos, los aspectos políticos e institucionales, los obstáculos y elementos facilitadores del proceso, los principales resultados alcanzados y dos reflexiones finales a modo de conclusión.

Tema, actores involucrados y objetivos de la evaluación

En los últimos años, la evaluación de programas en ciencia, tecnología e innovación ha ido expandiendo de manera creciente su campo de acción en nuestro país, a tono con el contexto internacional. Como es sabido, la evaluación es una herramienta que se orienta al mejoramiento de la planificación y gestión de los programas y las políticas públicas. Asimismo, favorece la coordinación, articulación e integración de distintas acciones de política pública al interior de las instituciones y entre las distintas entidades que forman parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

El propósito de este trabajo es presentar algunas reflexiones emergentes de una experiencia de evaluación programática de carteras de proyectos con enfoque territorial desarrolladas en el ámbito del Centro Regional Tucumán - Santiago del Estero (CR-TUCSE), ámbito perteneciente al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Dicha evaluación, realizada durante 2013, se definió como una evaluación conjunta entre el equipo del Programa Nacional de Evaluación y Fortalecimiento de Programas de Ciencia, Tecnología e Innovación (PRONEP) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) de la Nación y el equipo de la Dirección Nacional Asistente de Planificación, Seguimiento y Evaluación del INTA, contando además con el apoyo de la Dirección Regional del CR-TUCSE del INTA a lo largo del proceso, a través de su Área de Planificación, Seguimiento y Evaluación.

La evaluación realizada tuvo como objetivo general analizar el modelo de gestión y los resultados de las Carteras de Proyectos Regionales (PRs) con enfoque territorial 2006 y 2009 desarrolladas en el CR-TUCSE del INTA. Los objetivos específicos de la evaluación fueron: a) identificar buenas prácticas, fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del modelo de gestión de los PRs adoptado en el CR-TUCSE; y b) identificar los principales logros y resultados alcanzados por los mismos.

La finalidad de la evaluación fue saber “cómo se hicieron las cosas”: cuán adecuadamente y de qué manera se implementaron las Carteras de Proyectos Regionales referidas, cuáles fueron los resultados de las actividades desplegadas para el cumplimiento de sus objetivos y qué problemas tuvieron para alcanzarlos, todo ello para propiciar el fortalecimiento de la actual Cartera de Proyectos Regionales mediante procesos de revisión sistemática y reformulación de las estrategias de intervención y gestión. Asimismo, el resultado de esta evaluación trasciende lo regional, habida cuenta de que a partir de la Cartera de Proyectos 2013 hubo un cambio en el modelo de gestión que implicó la implementación de proyectos regionales con enfoque territorial en todo el ámbito del INTA.

Aspectos metodológicos

A partir de los requerimientos planteados se definieron los interrogantes a responder en la evaluación:

- ¿Cuál fue el contexto inicial en el que se definió la estrategia para el desarrollo de los PRs?
- ¿Cuáles fueron las principales características de las lógicas organizativas que se llevaron a cabo en el marco de los PRs?

- ¿Cuáles han sido los principales logros de la gestión? ¿Qué se podría hacer para aprovecharlos al máximo?
- ¿Cuál fue la relación entre los resultados alcanzados y el modelo de gestión adoptado?
- ¿Cuál fue la articulación lograda por las Carteras de Proyectos analizadas con otros programas y proyectos del INTA?
- ¿Cuáles fueron los actores externos al INTA involucrados, qué tipo de vínculos se generaron y con qué fines? ¿Se ha construido institucionalidad para el desarrollo local a partir de estas iniciativas?
- ¿Cuáles fueron las percepciones de los actores participantes, tanto internos como externos al INTA, acerca de las experiencias realizadas?
- ¿Cuáles fueron las principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que surgieron de la implementación y desarrollo de las Carteras de PRs?
- ¿Qué buenas prácticas se han implementado? ¿Resultan replicables esas buenas prácticas a otras experiencias similares?

Para responder a tales interrogantes se aplicaron métodos cualitativos y cuantitativos y se recopilaron y analizaron diversas fuentes de información primaria y secundaria. La complejidad de la evaluación encarada requirió del diseño de una metodología ad hoc que incluyó la descripción e interpretación del ámbito organizativo y del modelo de gestión que funcionaron como marco de acción para las Carteras de Proyectos Regionales bajo análisis, ya que no era suficiente con aplicar un esquema metodológico tradicional de evaluación programática de resultados, que en general se dirige a contrastar los objetivos y las metas programados con los logros alcanzados durante su implementación.

El diseño de la evaluación fue flexible e iterativo. Aunque se comenzó con un diseño general consensuado por los diversos actores institucionales involucrados (PRONEP, “INTA central” y “CR-TUCSE”), durante el proceso de evaluación se realizaron diversos ajustes en función de la información disponible y no disponible y los temas que iban emergiendo.

El trabajo de campo finalmente realizado incluyó:

- recopilación y sistematización de 150 documentos: normas y reglamentos del INTA en general y propios del CR, documentación de gestión (planes, memorias, presentaciones, informes, documentos de los PRs, informes de avance y finales, etcétera), documentos conceptuales sobre el enfoque regional;
- 5 visitas de 3 días al CR-TUCSE y a las Estaciones Experimentales Agropecuarias (EEAs) que lo integran: EEA Famaillá, EEA Santiago del Estero y EEA Este de Santiago del Estero. En cada uno de estos viajes participaron entre 4 y 6 miembros del equipo evaluador conjunto;
- 46 entrevistas en profundidad (alrededor de 130 horas de grabación) que,

salvo excepciones, se hicieron de forma grupal, involucrando a 89 personas;

- 3 talleres con actores internos del CR-TUCSE: 1) Taller Hitos y Trayectoria: una jornada de trabajo, los participantes fueron los miembros del “grupo de gerentes”, esto es, aproximadamente 50 personas (Director del CR, Asistentes del CR, Directores de las EEAs, Jefes de Agencias de Extensión Rural (AER) y Unidades de Extensión (UE), Coordinadores de PRs, Coordinadores de Investigación de EEAs, Coordinadores provinciales del programa ProHuerta, Jefes de Grupos de Investigación de EEAs, Coordinadores de Proyectos Nacionales con asiento en el CR-TUCSE, y responsables de Administración). En el taller se indagó con respecto a los principales hitos de la gestión, a la trayectoria de los PRs y a las principales articulaciones con actores del territorio; 2) Taller Resultados de la Segunda Cartera: una jornada de trabajo con los equipos de gestión de los PRs en la cual se indagó respecto de las acciones realizadas y los resultados logrados por los PRs de la Segunda Cartera; y 3) Taller FODA y Buenas Prácticas: una jornada de trabajo con el “grupo de gerentes”. Se elaboró un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) y se indagó sobre las buenas prácticas de gestión desarrolladas durante las dos Carteras analizadas;

- 2 talleres con actores externos al CR-TUCSE (1 por provincia), con unos 30 participantes por taller. Se indagó acerca de la perspectiva de los actores institucionales respecto del accionar del INTA en el territorio. Se organizó a los actores por área geográfica abarcada por cada PRs (3 grupos por taller), con un moderador por grupo; y

- 2 encuestas: 1) 1 encuesta al personal del INTA (principalmente investigadores y extensionistas) que había participado de al menos una de las Carteras de PRs bajo evaluación. Auto-administrada, electrónica y anónima, llenada por Internet a través de una aplicación informática desarrollada ad hoc por el MINCYT que estuvo disponible en su plataforma virtual durante septiembre de 2013. Se obtuvieron 182 encuestas completas de 260 consultados (70% de respuesta); y 2) 1 encuesta auto-administrada, impresa y anónima, a 112 actores externos.

La información recopilada se procesó y analizó utilizando diversas matrices de datos cualitativas construidas ad hoc y organizadas por dimensiones para las entrevistas, los talleres y los documentos y con la asistencia del software estadístico SPSS para las encuestas realizadas.

Aspectos políticos e institucionales

La evaluación programática conjunta realizada constituye una experiencia de colaboración interinstitucional pública-pública pionera entre el INTA,

organismo de ciencia y tecnología descentralizado dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, y el equipo del PRONEP de evaluación y fortalecimiento de programas en ciencia, tecnología e innovación dependiente del MINCYT.

El requerimiento formulado por el INTA al PRONEP a principios de 2013 fue concretamente realizar un estudio evaluativo de los resultados obtenidos a partir de la gestión de las Carteras de PRs desarrollada durante el período 2006-2012 en uno de sus Centros Regionales: el CR-TUCSE, con el propósito de aportar una valoración sistemática acerca de los procesos desplegados en su implementación y de analizar sus posibilidades de replicación a otras experiencias similares en curso o a desarrollar en el INTA.

Sucede que, en función de la organización territorial descentralizada constitutiva de este Instituto Nacional, cada Centro Regional tiene autonomía decisional y operativa sobre sus PRs. A partir del año 2005, una de estas unidades organizativas (el CR-TUCSE) tomó la decisión política de rediseñar su estrategia de intervención institucional alrededor de sus PRs que tradicionalmente eran de experimentación adaptativa a nivel de un producto agropecuario. La estrategia se basó en utilizar la figura del PR como una unidad de gestión de la innovación para el desarrollo territorial de una determinada área geográfica, integrando en ella tanto el trabajo de los investigadores como el de los extensionistas en pos de la identificación participativa de los problemas con los usuarios y las instituciones locales con objetivos comunes de desarrollo.

Durante la realización de la misma evaluación conjunta, el INTA, institución que actualmente se encuentra transitando un proceso de cambio organizacional hacia la gestión de la innovación para el desarrollo territorial, definió que la Cartera de PRs 2013-2018 se llevaría a cabo para todos los Centros Regionales del país siguiendo los principales lineamientos constitutivos de la estrategia de intervención diseñada por el CR-TUCSE, por lo que, como se mencionara anteriormente, el estudio detallado de la experiencia pionera para la identificación tanto de sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas como para la identificación de sus buenas prácticas tomó una dimensión de visibilidad política e institucional nacional.

El CR-TUCSE alentó enfáticamente la realización de un trabajo de campo lo más inclusivo posible de los actores del territorio, lo cual implicó un alargamiento en los tiempos de realización (que se ampliaron dada la prioridad de sumar más voces diferentes para obtener resultados con alta legitimidad social). A pesar de ello, el “contrato” de evaluación con el MINCYT conservó su estructura básica: constituirse como una herramienta constructiva de

auto-conocimiento para el fortalecimiento institucional dirigida a promover procesos participativos y reflexivos de aprendizaje organizacional que permitan mejorar la capacidad de los diversos actores individuales e institucionales involucrados en su desarrollo, guardando la estricta confidencialidad de la información recopilada, producida y/o analizada y de los resultados derivados del proceso evaluativo.

Obstáculos y facilitadores

Entre los principales obstáculos a los que tuvo que enfrentarse el equipo conjunto pueden contarse:

- las dificultades propias del diálogo interinstitucional, en especial por la necesidad del equipo del MINCYT de habituarse rápidamente al vocabulario propio del INTA, plagado de siglas o acrónimos (EEA, AER, UE, entre otros) u otros términos “obvios” para algunos y completamente desconocidos para otros (como “Mesas” de productores rurales o de representantes gubernamentales del territorio), y comprender los significados y alcances de cada uno de ellos;

- las dificultades propias del diálogo interdisciplinario entre los ingenieros agrónomos, los biólogos, las sociólogas, el economista, el politólogo y la antropóloga que conformaron el equipo evaluador conjunto. Encontrar un lenguaje conceptual y metodológico común implicó solicitar explicaciones sobre fundamentos de decisiones de diseño y “aclaraciones sobre aclaraciones” (por ejemplo utilizando analogías propias de una disciplina que resultaban crípticas para otra y que por momentos “oscurecían más que lo que aclaraban”);

- las diferencias institucionales de concepciones en cuanto a la naturaleza cerrada o parcialmente abierta del propio diseño de la evaluación. Para la mayoría de los integrantes del INTA del equipo conjunto, la metodología de la evaluación es “un capítulo cerrado” antes de la realización del proceso de evaluación, mientras que para los integrantes del MINCYT es un documento de trabajo que puede sufrir eventuales modificaciones y adaptaciones a la disponibilidad efectiva de los datos y/o a los contenidos sustantivos emergentes durante la misma. En definitiva, diferencias de tradición entre diseños cuantitativos altamente estructurados por un lado y diseños mixtos cualitativos y cuantitativos flexibles e iterativos por el otro lado;

- los condicionamientos metodológicos que impuso el problema de la legitimidad institucional de los resultados de la evaluación en el Centro Regional: se hicieron más entrevistas y talleres con mayor número de participantes que los estrictamente necesarios desde el punto de vista del conocimiento en

profundidad de la experiencia en pos del doble efecto “todas las voces fueron escuchadas” y “los resultados fueron discutidos y validados por los propios técnicos del Centro”, efecto que estuvo estrechamente relacionado además con el cuidado de cómo quedaban la institución y el Centro Regional “el día después” de la evaluación conjunta con el MINCYT;

- la falta de registro de información de forma sistemática que dé cuenta de la diversidad y la complejidad que las Carteras de Proyectos Regionales abordan y sobre la que influyen en su trabajo en el territorio, así como la falta de homogeneidad y el carácter parcial y fragmentado de información presupuestaria principalmente, que obligó a reforzar la reconstrucción oral de la evidencia empírica y a generar instrumentos de relevamiento y sistematización de información ad hoc; y

- la tensión “centro-periferia” que en algunos momentos de la evaluación se presentó entre las expectativas del INTA en sus niveles nacional y regional. La combinación de centralización normativa y descentralización operativa característica del INTA llevó, en ocasiones, a tener que renegociar finalidades, alcances y estilos de evaluación adecuados para ambas unidades institucionales, cuestión en la que la presencia y el liderazgo metodológico del equipo del MINCYT funcionó como mediador para la resolución de algunas de esas diferencias.

Entre los principales elementos facilitadores de la evaluación conjunta realizada cabe mencionar:

- la voluntad de los actores evaluados de someterse al proceso de revisión en la comprensión de que sería para el propio beneficio institucional en términos de fortalecimiento de sus actividades cotidianas y/o corrección del rumbo en los aspectos que eventualmente lo requirieran, cuestión clave para garantizar la legitimidad interna de la evaluación;

- el carácter público-público de la cooperación sobre la que se sustentó la evaluación, que conllevó perspectivas comunes sobre la finalidad perseguida y ofreció una perspectiva de continuidad del diálogo entre sus profesionales intervinientes una vez finalizada;

- la posibilidad de contar con financiamiento conjunto para la realización de la evaluación, en tanto cada organismo absorbió los costos inherentes al trabajo de su propio equipo (honorarios, traslados y viáticos) y ello permitió el trabajo continuado a lo largo de un año y con presencia en los diversos lugares de las provincias de Tucumán y Santiago del Estero en donde se estaban desarrollando los PRs bajo evaluación;

- la estrategia de acceso al territorio para la evaluación como una cons-

trucción progresiva de confianza: realización de reuniones de presentación preliminares, plan de viajes de amplia cobertura progresiva de los actores del territorio y con agenda transparente para todos; y

- el conocimiento y respeto de los respectivos niveles y jerarquías institucionales presentes en las diferentes partes intervinientes al momento de tomar las decisiones y resolver los problemas que se fueron presentando durante el proceso de evaluación.

Resultados

El primer resultado a destacar del proceso de evaluación realizado es la elaboración de un informe final de resultados de 236 páginas más anexos (un total de 370 páginas). La redacción del borrador del informe estuvo a cargo del equipo del MINCYT y, concluida entre enero y febrero de 2014, fue enviada por capítulos al equipo del INTA para su revisión. Incorporados los cambios consensuados, a principios de abril se concluyó la redacción⁶¹.

⁶¹ Dicho informe está dividido en 11 capítulos. El capítulo 1 contiene las principales afirmaciones de la evaluación, síntesis de los principales hallazgos y aportes del trabajo realizado. A continuación de la introducción que conforma el capítulo 2, el capítulo 3 presenta la metodología de la evaluación, donde se describen detalladamente el diseño metodológico construido y el proceso de relevamiento de información realizado. En el capítulo 4 se describe el enfoque territorial como estrategia de intervención de los PRs de Primera y Segunda Cartera en el marco del CR-TUCSE, tratando los principales lineamientos del desarrollo rural con enfoque territorial, el modo en que se ha aplicado el enfoque territorial en el INTA y la estrategia adoptada específicamente por el CR-TUCSE. En el capítulo 5 se realiza una primera descripción de los PRs con enfoque territorial, poniendo especial énfasis, en primer lugar, en el contexto institucional que funcionó como marco de la Primera y Segunda Cartera de PRs y, en segundo lugar, realizando una comparación entre ambas Carteras evaluando diversos aspectos tales como las fuentes de recursos financieros, presupuesto, objetivos, modalidad de formulación, principales ejes de intervención, acciones y destinatarios, entre otros. El capítulo 6 presenta una descripción y análisis del proceso de formulación de los PRs con enfoque territorial; allí se puede encontrar información relativa a talleres de relevamiento de demandas, elaboración de los PRs a partir de los procesos de redacción y carga, instancias de revisión y evaluación ex ante de los mismos, así como también se presentan los aspectos positivos, limitaciones y sugerencias respecto del proceso de formulación de PRs. El modelo de gestión desarrollado para la implementación de los PRs con enfoque territorial en el CR-TUCSE es analizado en el capítulo 7, donde se describen sus aspectos centrales, prestando especial atención a los recursos humanos involucrados en el mismo, los recursos financieros asignados, los procesos de gestión que lo componen y la estructura organizativa que le da sustento. En el capítulo 8 se presentan los alcances y resultados de la implementación de la Primera y Segunda Cartera de PRs, poniendo énfasis en las acciones y resultados de la Segunda, en las articulaciones intra y extra institucionales y en los principales logros alcanzados. El informe cuenta también con dos capítulos dedicados al análisis de las percepciones de actores clave respecto de las Carteras de PRs. Por una parte, el capítulo 9 presenta información sobre la percepción que poseen diversos actores del INTA en lo que respecta a cuestiones tales como la participación en los talleres de demandas, la incorporación de demandas en los PRs, la articulación con los actores territoriales, la articulación entre investigación y extensión, las modificaciones en las metodologías y modalidades de trabajo, los aspectos negativos y la modificación de la visión acerca del rol del INTA en el territorio. Por otra parte, en el capítulo 10 se realiza un análisis sobre la visión que poseen los actores externos al INTA sobre temas como su relación con la institución y la

El segundo resultado a destacar es la presentación del informe en el CR-TUCSE en junio de 2014, que se llevó a cabo como una jornada de exposición y discusión de resultados en la ciudad de Termas de Río Hondo, provincia de Santiago del Estero. Participaron unas 50 personas, entre autoridades del MINCYT (su Subsecretaria de Evaluación Institucional y su Director Nacional de Programas y Proyectos) y del INTA (su Presidente, su Director Nacional y la Directora del Centro Regional anfitrión), el equipo evaluador conjunto, los Directores de las unidades dependientes de ese Centro, los Coordinadores de PRs, los responsables de los Programas Nacionales del INTA y miembros de sus equipos de trabajo con asiento en el CR-TUCSE. Se trató de una jornada con amplia participación y discusión. Hubo aportes que pusieron en evidencia capacidad de autocritica y una valorización de la instancia de evaluación programática como una herramienta de auto-conocimiento para el mejoramiento institucional.

El tercer resultado a destacar del proceso de evaluación es la apropiación de los contenidos del informe final por la institución que ya se está produciendo a partir de su utilización en el proceso de cambio organizacional hacia la gestión de la innovación para el desarrollo territorial que está encarando como parte de su fortalecimiento institucional.

Finalmente, el cuarto resultado a destacar es que los integrantes del equipo conjunto se enriquecieron profesional y personalmente por el contacto con los otros, fortalecieron la institucionalidad y la visibilidad interna y externa de sus respectivos equipos y construyeron vínculos más allá de la propia evaluación, como refleja la elaboración de ponencias como ésta.

Conclusiones

A modo de conclusión pueden señalarse dos aprendizajes. El primero de ellos es que, aunque los objetos de la evaluación sean complejos y los tiempos requeridos para abordarlos parezcan demasiado largos, en la medida en que la oportunidad política e institucional de la evaluación lo permita, hay que encararlos con estrategias innovadoras acordes a esa complejidad y ejercitando la reflexividad permanente sobre la propia práctica.

El segundo de ellos consiste en que una buena evaluación conjunta debe ser “juntos pero no revueltos”, consensuando y aceptando que se ocupen

participación en acciones conjuntas. El capítulo 11 se compone de un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del modelo de gestión presentado, de la identificación y descripción de buenas prácticas del mismo, y, por último, de un conjunto de recomendaciones para la mejora del modelo de gestión implementado. Finalmente, se incluyen 10 anexos que contienen información ampliada sobre los distintos aspectos analizados en la evaluación.

distintos roles articulados en función de la formación, la experiencia y la identidad institucional de pertenencia de cada una de las partes involucradas; o, dicho de otra forma, que en una buena evaluación conjunta no son necesariamente responsabilidad de todas las partes las mismas actividades.

Evaluaciones para aprender, aprendizajes para mejorar: sistematización de un proyecto de desarrollo sustentable en Argentina

Autores: Esteban Tapella, Pablo Rodríguez-Bilella
Universidad Nacional de San Juan

Resumen

Existe hoy una preocupación creciente acerca de cómo los sistemas de monitoreo y evaluación permiten generar nuevos conocimientos para la comprensión no sólo de los efectos e impactos de una intervención sino también sobre la manera en que suceden los cambios. Este trabajo presenta la metodología de sistematización de experiencias, entendida como una estrategia multiactoral para evaluar intervenciones de desarrollo con énfasis en los procesos y las lecciones aprendidas. Con la intención de ofrecer una base empírica a la reflexión conceptual-metodológica, el artículo aborda el caso del Proyecto de Desarrollo Sustentable (DAS), financiado por el Fondo Mundial del Medio Ambiente (GEF) e implementado por la Administración de Parques Nacionales (APN) en la zona de amortiguación del Parque Nacional San Guillermo, en San Juan, Argentina.

Además de presentar conceptos básicos y consideraciones metodológicas sobre esta metodología, el artículo ofrece un análisis de los supuestos que subyacen el caso del DAS. Este proyecto se propuso alcanzar una solución de compromiso entre el énfasis en la sustentabilidad de los ecosistemas (prioritaria en la política de conservación de la naturaleza) y el alivio a la pobreza (central en los programas de desarrollo rural). Las conclusiones destacan lecciones para tener en cuenta en futuras intervenciones en el campo del desarrollo sustentable, así como aprendizajes en cuanto a la relevancia y utilidad de la metodología de sistematización de experiencias.

Introducción

En el campo del desarrollo existen numerosas experiencias o iniciativas de apoyo a pobladores en condición de pobreza que no son suficientemente conocidas, documentadas ni valoradas. Si bien muchos equipos de promoción, organizaciones de beneficiarios y agencias de apoyo al desarrollo con frecuencia reflexionan espontáneamente sobre la manera como los proyectos

fueron diseñados, formulados e implementados, y sobre cómo mejorarlos, este conocimiento rara vez es documentado, analizado, formalizado y compartido sistemáticamente a fin de trascender el nivel práctico y enriquecerlo con análisis teóricos o la reflexión sobre tendencias de desarrollo.

El reconocimiento de esta debilidad es lo que explícitamente aborda la sistematización de experiencias. Ésta se sustenta en la noción que las 'experiencias' deben ser usadas para generar comprensión sobre la acción, y ésta convertirse en lecciones aprendidas para mejorar la práctica presente así como contribuir a generar un nuevo conocimiento para intervenciones futuras. Sin embargo, es claro que el aprendizaje desde la acción no sucede por accidente, sino que tiene que ser planificado, ya sea en el diseño del proyecto, en el plan de trabajo del personal a cargo, en las reuniones del equipo y sus reflexiones, o en la cultura general del proyecto o programa de desarrollo (Guijt et al., 2006). La sistematización de experiencias apunta a situar al aprendizaje como parte esencial de la política de intervención. Y lo hace dando respuesta al desafío de promover, diseñar y conducir procesos de aprendizaje en experiencias que no fueron pensadas desde su gestación con este propósito.

La posibilidad de analizar en forma sistemática el proceso, los resultados y el impacto generado por diversas iniciativas de desarrollo, permite extraer lecciones y aprendizajes que ayudan a mejorar la práctica presente y futura. La sistematización puede facilitar el desarrollo de un proceso participativo de reflexión sobre la experiencia, fortaleciendo las capacidades de las entidades de apoyo y promoción (ONGs, programas estatales, universidades etc.) y organizaciones beneficiarias o usuarios de cada proyecto, ayudando también a generar nuevas acciones para mejorar el desarrollo de los mismos.

Este artículo intenta caracterizar este enfoque de evaluación orientado al aprendizaje, el cual ha sido adoptado y adaptado a diferentes experiencias de intervención en el campo del desarrollo en distintos contextos latinoamericanos. Con la intención de ilustrar la aplicación del enfoque, el trabajo analiza una iniciativa de desarrollo sustentable (DAS) implementada desde la Administración de Parques Nacionales (APN) en el área de influencia del Parque Nacional San Guillermo (PNSG) en San Juan, Argentina, y financiada por el Fondo Mundial del Medio Ambiente (GEF). Las intervenciones realizadas en áreas naturales protegidas han convivido con una fuerte tensión entre conservación y desarrollo o entre la sustentabilidad y reducción de pobreza. Sobre cómo vincular estos supuestos polos extremos existe abundante reflexión teórica sobre experiencias concretas (ver Dourojeanni, 2000), si bien los abordajes difieren del propósito de una sistematización de expe-

riencias. En este caso, la sistematización procuró analizar el caso y generar lecciones aprendidas en torno a la relación entre conservación y reducción de la pobreza, particularmente en el contexto de poblaciones ubicadas en áreas protegidas y parques nacionales.

Este trabajo tiene tres secciones principales. Luego de esta introducción, el artículo se concentra en los conceptos básicos y consideraciones metodológicas de la sistematización de experiencias en el campo de los proyectos de desarrollo. A continuación se presenta la experiencia de Desarrollo Sostenible en el Parque Nacional San Guillermo, analizando el proceso de sistematización desarrollado, y se destacan los principales resultados y lecciones aprendidas del caso. En la sección final se enfatizan los aspectos centrales de la sistematización de experiencias, y se reflexiona sobre su utilidad en cuanto metodología de evaluación orientada al aprendizaje.

Evaluación y aprendizaje desde la práctica: la sistematización de experiencias

La metodología de sistematización de experiencias tiene claras raíces en el contexto latinoamericano⁶². El concepto y la práctica de la sistematización no cuentan con un significado único, ya que es una práctica que respeta y refleja la riqueza de los diferentes contextos en los que se utiliza (Martinic, 2010). No obstante, un denominador común de esta metodología es la mirada crítica a las ciencias sociales y a su incapacidad para dar respuestas a problemas sociales persistentes, así como también a su llamada 'objetividad'. La sistematización trató de limitar el privilegio de las perspectivas de las élites académicas o de evaluadores externos sobre la de los de los participantes de programas de desarrollo.

La metodología de sistematización de experiencias ha mantenido, sin proponérselo, un débil vínculo con la teoría de la evaluación. Aunque diversas

⁶² A modo de revisión histórica, Oscar Jara (2010) presenta tres vertientes centrales en el surgimiento de este enfoque. Uno de ellos es la llamada educación popular o educación de adultos, con orígenes en la década de 1960 en la pedagogía de la liberación de Paulo Freire (Freire, 1970), la cual vinculó estrechamente la educación con la política. En este contexto, la Sistematización fue vista como una manera de revisar la práctica educativa con el fin de mejorar sus contenidos y metodologías. Otra de las vertientes viene del campo del Trabajo Social en América Latina durante la década de 1970, donde la sistematización fue desarrollada como una manera de utilizar la práctica profesional como fuente de conocimiento acerca de la sociedad, procurando convertir las acciones de transformación social en praxis científica. Finalmente, adopción generalizada de sistematización por parte de las ONG en la década de 1980, buscando una mejor comprensión de su práctica del desarrollo, y llevando a cabo una revisión de abajo hacia arriba de las teorías del cambio en que se basan las intervenciones de desarrollo (Jara, 2012).

reflexiones se han realizado con el fin de formalizar el método (Jara, 1994; Franke y Morgan, 1995; Chávez Tafur, 2006), el diálogo y la interacción de la sistematización con otros enfoques de evaluación ha sido bastante limitado. Al mismo tiempo, y probablemente debido a sus orígenes prácticos, este enfoque no siempre ha hecho explícitos sus vínculos con la teoría de las ciencias sociales, con la excepción de la relación que varios autores han hecho con el materialismo dialéctico (Capó S. et al., 2010; Ghiso, 1998). La sistematización de experiencias se concentra en la comprensión de los procesos que se desarrollan en un determinado proyecto en el que participan diversos actores y tiene el propósito principal de mejorar su implementación y rescatar los aprendizajes. En la sistematización se intenta conocer y descubrir cómo funciona una propuesta de intervención en un contexto determinado, qué factores obstaculizan y favorecen el logro de objetivos, cuáles son las posibilidades de sostenibilidad y replicabilidad del proyecto en el mismo y otros escenarios, y qué lecciones se aprendieron de la experiencia.

Por otro lado, los esfuerzos de distinción entre sistematización de experiencias y evaluación no deberían desembocar en la consideración de las mismas como acercamientos indagativos excluyentes o sin puntos de contacto. En tal sentido, es valioso el análisis de Carden y Alkin (2012), quienes analizando críticamente la segunda edición del libro “Evaluation Roots” (Alkin, 2012) clasifican a una serie de enfoques evaluativos presentes en el contexto de los países de desarrollo bajo o intermedio como enfoques “adoptados” (el marco lógico, la gestión basada en resultados, la evaluación de impacto con métodos experimentales o cuasi-experimentales), “adaptados” (evaluación participativa, developmental evaluation, mapeo de alcances, el cambio más significativo), o bien enfoques “endógenos”. Estos últimos son aquellos generados en el contexto del sur global, en general como fruto de esfuerzos colectivos antes que individuales, y -dado su origen práctico- con un desarrollo relativo menor de formalización en una teoría prescriptiva completa. En el caso de América Latina, el enfoque presentado por Carden y Alkin es la sistematización de experiencias, la cual es agregada como una hoja más al árbol de la evaluación.

Resulta también importante destacar de qué modo estos enfoques endógenos de evaluación se han gestado y desarrollado en paralelo y sin vinculación con enfoques evaluativos de los países centrales. En el caso de la sistematización de experiencias es posible encontrar similitudes con diversos enfoques de evaluación participativa, el pensamiento sistémico en evaluación (Hargeaves y Podems, 2012) y la evaluación orientada al uso (Patton, 2012), pero citas o vinculaciones con dichos acercamientos eva-

luativos han estado ausentes de la producción del enfoque hasta mediados de la primera década de este siglo, cuando éste estaba ya consolidado y largamente practicado en América Latina. Esta idea del desarrollo en paralelo con acercamientos evaluativos similares permite situar a la sistematización de experiencias como un enfoque adicional, con claras raíces en el contexto de Latinoamérica, centrado en el análisis de intervenciones de desarrollo y la generación de aprendizajes desde la práctica.

En términos generales la sistematización es un proceso de reflexión participativa efectuado por los facilitadores y participantes de un proyecto (ONGs, agencias financieras, organizaciones beneficiarias, etcétera) sobre diferentes aspectos de un proyecto o programa, incluyendo sus procesos y resultados. Es una metodología que facilita la descripción concurrente, el análisis y documentación del proceso y los resultados de un proyecto de desarrollo de una manera participativa (Selener, 1996). Por tanto, es el proceso de reconstrucción y análisis crítico de una experiencia de desarrollo, implementada con la participación activa y directa de aquellos actores involucrados en una experiencia, para generar lecciones y producir conocimientos que permitan mejorar la efectividad y eficiencia de esa y otras experiencia similares (Fondo Mink'a de Chorlaví, 2002).

Existen diferentes enfoques para desarrollar un proceso de sistematización de experiencias, algunos más complejos que otros. En este caso hemos seguido un esquema que ha utilizado como referencia la experiencia de los autores (Tapella y Rodríguez Bilella, 2008 y 2014) y los trabajos de Cadena (1987), Morgan y Quiróz (1988), Berdegué et al. (2000) y Chavez Tafur (2006). En la siguiente sección se presenta el caso DAS y las principales conclusiones a partir de la sistematización de esa experiencia.

La experiencia de desarrollo sustentable en el Parque Nacional San Guillermo, San Juan, Argentina

La discusión sobre la conservación de la biodiversidad, particularmente en el contexto de áreas protegidas, ha sido objeto de debate durante los últimos años. La cantidad de reservas y parques nacionales, especialmente en países en vías de desarrollo, ha crecido considerablemente, y junto a ello aumentó también la reflexión en torno al papel que pueden jugar los pobladores ubicados dentro de estas áreas o en su zona de influencia. ¿Es posible una dimensión humana de la conservación? Aun cuando no se evidencia un claro consenso en torno a ello, es indudable que existe un movimiento desde una noción tradicional de la conservación hacia una que pone el acento en el desarrollo sustentable. Cada día aparece con más

fuerza una preocupación sobre cómo las áreas protegidas pueden contribuir a la reducción de la pobreza, o cómo la conservación de determinadas áreas se traduce en bienestar humano a través concesiones respecto al uso de determinados recursos a nivel local.

Con este contexto como telón de fondo, la sistematización de la experiencia se propuso analizar un conjunto de acciones de desarrollo sustentable implementadas en la zona de influencia o amortiguamiento de un área protegida, experiencia que se la identificó como piloto o demostrativa. Este proyecto se propuso expandir y diversificar el sistema de áreas protegidas de una determinada región, al tiempo que intentó mejorar el ingreso y calidad de vida de la población local a partir del desarrollo de pequeños proyectos productivos y turísticos en la zona. La experiencia involucró a distintas instituciones locales, provinciales y nacionales, públicas y privadas, organismos no-gubernamentales y asociaciones de la comunidad.

Al reconstruir la teoría del proyecto, al menos desde el discurso de las autoridades del área, se evidencia un intento por adoptar lo que se conoce como enfoque de Desarrollo Humano Sostenible (DHS) (Sutcliffe, 1995)⁶³. En un contexto de áreas protegidas, donde el énfasis ha sido el de la conservación en tanto es el motivo de su creación, la discusión en torno a lo sostenible adquiere mayor relevancia. Sin duda, el caso analizado ilustra un debate no resuelto y evidencia que el objetivo de reducir la pobreza y alcanzar la conservación ha transitado caminos separados sin encontrar aún un punto de encuentro claro.

A la hora de definir el objeto de la sistematización fue imprescindible tener en claro 'por qué' se quería sistematizar esa experiencia (aprendizajes que podrían dar validez a este esfuerzo), 'para qué' se quería hacer (la utilidad y uso potencial que tendría dicha reflexión), y 'qué' aspectos o variables de la experiencia serían los que más interesan y aquellos sobre los que se concentraría el análisis. Entre los aspectos priorizados, se prestó especial atención a: (i) los pequeños proyectos desarrollados, analizando el proceso de adopción tecnológica para garantizar la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales;

⁶³ El enfoque DHS se caracteriza por (a) estimular actividades que generan bienestar de forma ambientalmente benigna, y mantener aquellas que producen bienestar humano por medios ambientalmente dañinos pero para las cuales aún no existe otro método de producción; (b) iniciar actividades necesarias para producir un nivel adecuado de bienestar para las personas pobres, incluyendo actividades que fueron abandonadas en el pasado pero que ahora podrían valorarse por sus efectos ambientalmente positivos; y (c) eliminar actividades que no producen bienestar y que dañan el medio ambiente, o aquellas cuya contribución al bienestar es pequeña y que podrían ser llevadas a cabo de manera menos perjudicial (Sutcliffe, 1995).

(ii) el análisis de la estrategia de articulación interinstitucional y multiactoral para implementar un proyecto tan complejo en una región donde nunca se había implementado algo similar; o (iii) el proceso de identificación y capacitación de los equipos técnicos locales.

El DAS se cristalizó con el diseño y ejecución de veinte y cinco Subproyectos que, en total, tuvieron un financiamiento cercano a medio millón de dólares. Este financiamiento permitió que unas 245 familias de escasos recursos de la zona accedan a inversiones fijas a nivel predial y comunitario para poner en marcha sus iniciativas. Con estos recursos se financió además actividades de capacitación y transferencia de tecnología para acompañar a los proyectos hacia sus objetivos finales. Bajo una estrategia de desarrollo local y territorial, se articuló y complementó acciones con diversas instituciones locales, provinciales y nacionales, quienes sumaron recursos humanos, técnicos y financieros como una fundamental contraparte al financiamiento ofrecido por el GEF y la APN.

El desarrollo de la sistematización puso especial énfasis en facilitar la reflexión sobre la experiencia, fortaleciendo las capacidades de las entidades de apoyo y promoción (ONGs, universidades, gobierno provincial y local), las organizaciones de beneficiarias o usuarias de los proyectos y, principalmente, las áreas técnicas y de promoción de la APN ya que son ellas que iban a replicar la iniciativa en otras áreas protegidas. Si bien en general el planteo de estos objetivos no difiere del enunciado de lo que debería realizar una evaluación tradicional, la sistematización de experiencias va a priorizar y colocar en su centro la orientación de la evaluación hacia el aprendizaje. Dicho componente no pocas veces ha sido obviado en acercamientos evaluativos centrados única o fuertemente en la rendición de cuentas, circunstancia que se revierte en el caso del enfoque de la sistematización de experiencias.

En la práctica, el desarrollo de la sistematización tuvo cinco momentos básicos. Primero se elaboró un plan de trabajo acorde a los términos de referencia de la convocatoria; el cual fue oportunamente aprobado por las autoridades del PCB y la unidad de evaluación del GEF. El segundo paso consistió en la recopilación y análisis de la información secundaria, básicamente informes de avance y finales de los proyectos ejecutados, informes de los promotores de cada uno de los parques y documentación general del PCB. Una tercera etapa de la sistematización estuvo abocada al trabajo de campo, realizando visitas a terreno y entrevistas a pobladores involucrados en diferentes proyectos (beneficiarios, autoridades locales, maestros y otros informantes claves). También se realizó un encuentro con pobladores de las cuatro comunidades beneficiarias, además de reuniones grupales en dos de ellas. La cuarta etapa

de la sistematización se concentró en el análisis de la información y la redacción del informe final. La última etapa consistió en la 'socialización' de dicho informe y la realización de un video documental sobre el caso. Si bien éste fue un proceso similar al de otros acercamientos evaluativos, tuvo tanto en su desarrollo como en su etapa final de socialización de los hallazgos, un énfasis claro en la generación y diseminación de lecciones aprendidas, a así como el propósito de motivar a la adopción de las recomendaciones sugeridas.

Aun cuando la sistematización no pone el énfasis en los resultados sino en el proceso, vale destacar algunos logros señalados por todos los actores consultados. Tratándose de una experiencia inédita, los logros han sido muy valiosos, especialmente en cuanto se pudo vincular a técnicos de diversas instituciones y generar acciones en un contexto donde aisladamente cada institución no habría intervenido. Al mismo tiempo, la particularidad de haber trabajado con amplia participación de los actores locales, hizo de esta experiencia un caso singular, al menos diferente a la típica intervención de la APN en el país. El hecho de que una institución históricamente ligada a la conservación haya encarado una iniciativa en comunidades sumamente pobres y aisladas del alcance de programas nacionales de ayuda y promoción es todo un logro. A pesar de múltiples dificultades, el nivel de inserción del proyecto y el reconocimiento por parte de la gente, a partir de una visión diferencial de la conservación, ha sido altamente positivo.

A modo de síntesis, es posible expresar que como consecuencia de esta intervención en la zona de influencia del PNSG, se logró: (a) una mayor disponibilidad de recursos, herramientas e infraestructura para la producción de bienes y servicios, lo cual constituye una capitalización del sector más pobre de estas comunidades; (b) adopción de tecnologías de producción apropiadas a la zona y 'apropiables' por los pobladores, en tanto no crean dependencia de insumos externos o recursos monetarios y pueden ser usadas en forma sostenible por los pobladores; (c) mejoras en los ingresos a partir de actividades novedosas para los pequeños productores de la zona, por ejemplo mediante la apicultura, la lechería caprina y bovina, o el desarrollo de actividades turísticas y producción artesanal; (d) mejoramiento de la seguridad alimentaria a partir de la producción de huerta y granja para el autoconsumo; (e) mejoramiento de las condiciones de vida al incorporar sistemas de iluminación solar y biogás; (f) fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, como uniones vecinales, ONGs, y grupos de mujeres y jóvenes; (g) conocimiento en profundidad respecto a sistemas de riego y nuevas oportunidades para la captación de agua; así como un plan de manejo sustentable de pastizales naturales; (h) conocimiento y difusión mediante medios alternativos (cartillas y audiovisuales

en las escuelas) de la flora y la fauna autóctona local, particularmente mediante pautas para su aprovechamiento y manejo sustentable; (i) experiencia y capacitación ganada por los técnicos de diversas entidades de apoyo, quienes no habían participado con anterioridad en este tipo de proyectos y estrategias de intervención; y (j) fortalecimiento de un espacio inédito en la provincia para la articulación y co-gestión de proyectos de uso sustentable.

La noción de sustentabilidad en este tipo de intervenciones de desarrollo suele estar asociada de manera mecánica a la adopción de determinado 'paquete' de tecnologías (Ikerd, 1993). Resistiendo este enfoque simplista, la experiencia del DAS abordó la discusión sobre la sustentabilidad como un concepto histórico, dinámico y situado desde el punto de vista ecológico y socioeconómico, e inmerso en un proceso de permanente reconceptualización y cambio (Cáceres 2006). Entender a la noción de sustentabilidad como un concepto situado conlleva reconocer que el análisis de la sustentabilidad de los sistemas productivos debe hacerse considerando las particularidades de la zona, sus diferentes subsistemas, las prácticas productivas y las condiciones del contexto local.

De esta manera, la noción de sustentabilidad como un concepto situado (Cáceres, 2005) obligó a reconocer que el análisis de la sustentabilidad de los sistemas y determinadas prácticas productivas en el área de influencia del PNSG debía hacerse considerando las particularidades de la zona, sus diferentes subsistemas, las prácticas productivas y las condiciones del contexto local. Se asumió que aquello que resultaba sustentable para una determinada región, sistema productivo o tipo socio-productivo no necesariamente lo sería para este caso (Cáceres, 2004). Por otro lado, el acuerdo en cuanto al marco referencial sobre la sustentabilidad de las acciones a apoyar, debía ser acordado con los diferentes actores involucrados.

A partir de diferentes instancias de diálogo entre los diferentes organismos del Estado nacional, provincial y local, con los pobladores e instituciones locales, y con los organismos especializados en la temática, se adoptó un concepto operativo, el cual permitió un desafiante margen de acción. Así, los diferentes proyectos y acciones a apoyar, debían combinar los siguientes requisitos: (a) conservar y proteger los recursos productivos en los cuales se apoya cada proyecto (suelo, germoplasma, fuentes de agua, etcétera); (b) preservar el ambiente (evitando la contaminación, particularmente en las actividades agrícolas y ganaderas); (c) responder a los requerimientos sociales, satisfaciendo las necesidades priorizadas por la población); y (d) ser económicamente competitivos y razonablemente rentables (es decir, producir beneficios económicos para los pobladores).

Aun cuando finalmente algunos proyectos no cumplieron todos sus objetivos, el proceso de diálogo y acuerdo de esta estrategia fue sumamente valorado, constituyéndose en una de las principales lecciones aprendidas de la experiencia. En función de ello vale afirmar que es necesario construir marcos de referencia situados, integrando al hombre como parte de la 'biodiversidad' en todos los espacios (áreas protegidas y zonas de influencia) y cambiando esa vieja tentación de crear 'islas' donde la biodiversidad está conservada y protegida, mientras se destruyen los recursos tranqueras afuera. A partir de definir un concepto de sustentabilidad situado el DAS logró un adecuado equilibrio en los proyectos financiados, combinando sustentabilidad ecológica con eficiencia productiva y equidad. Esta decisión estratégica obligó a que se desecharan ciertas tecnologías y priorizaran aquellas acciones 'amigables' con el ambiente.

La sistematización de la experiencia del DAS permitió observar con especial atención el tema de la participación, destacado en el análisis contextual en este artículo. Los resultados de la reflexión evidencian que, aun cuando está hay avances respecto de las nuevas concepciones, en la APN aún conviven distintas prácticas y visiones de lo que es y debería ser la participación social. La experiencia presenta casos extremos, desde la total ausencia de participación local, donde los pobladores son vistos como un peligro para la conservación, hasta la gestión participativa, donde los pobladores son artífices del destino de las áreas protegidas y la distribución de los beneficios sociales, ambientales y económicos que éstas generan. Desde la simple charla en la escuela, donde los pobladores son concientizados para un cambio de actitud frente a la conservación, hasta la participación vista como una 'herramienta de manejo' para legitimar decisiones tomadas a priori. Esta diversidad de prácticas evidencia una falta de claridad respecto al concepto de la participación social en torno a la conservación, particularmente en los agentes de conservación o guardaparques.

En tanto lección aprendida la sistematización concluyó que intervenciones de este tipo debieran trascender las instancias básicas de participación, tales como involucrar a los actores locales en el análisis de problemas ambientales, sociales, económicos, lograr que sean ellos quienes identifiquen alternativas de acción, diseñen e implementen los proyectos. Nuevas iniciativas debieran asegurar una mayor distribución y acceso a los beneficios ambientales de la conservación. Esto implica animar y favorecer espacios decisionales compartidos, no sólo en la elección y diseño de acciones futuras, sino también compartiendo los beneficios ambientales del área conservada motivo de la intervención. Por ejemplo, creando un sistema de pago

por servicios ambientales al conservar determinadas áreas o desarrollar actividades productivas con tecnologías de bajo impacto.

Como se ha señalado, los resultados de esta experiencia han sido más que satisfactorios, no obstante insuficientes. Las conclusiones de la sistematización destacan la necesidad de tomar una decisión estratégica sobre el trabajo en estas áreas, y la manera de articular y sumar todos los esfuerzos que en este sentido pretendan contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y la preservación de los ecosistemas locales. Dicho en otros términos, el desarrollo sustentable no puede, ni debe agotarse en los límites de un Proyecto de Conservación de la Biodiversidad financiado por un fondo como el GEF. Esto es reconocido y asumido por el mismo GEF, en cuanto sostiene y apuesta por que los proyectos que apoya tengan un efecto catalizador en su contexto. El análisis de este caso ha reafirmado entonces la necesidad de un nuevo consenso sobre conservación y áreas protegidas, y sobre cómo desde el Estado es posible contribuir a reducir la pobreza de aquellos pobladores que las habitan. Esto implica no sólo reflexionar sobre cómo se desarrollan acciones para mejorar las condiciones de vida de pobladores ubicados históricamente en estas áreas a partir de un uso racional de sus recursos naturales, sino también sobre cómo se distribuyen los beneficios ambientales, sociales y económicos de las áreas protegidas.

Estas conclusiones implican, a modo de lecciones aprendidas, un desafío para la APN, el cual consiste en modificar algunos de los supuestos organizativos y técnicos del viejo paradigma de las áreas protegidas para construir uno nuevo. Esto supone que las áreas protegidas, además de estar destinadas a la conservación, deben manejarse con objetivos sociales y económicos, creándose no sólo para la protección de la vida silvestre y bellezas naturales, sino también con fines económicos y culturales. Esto implica además pensar en el turismo como una contribución a la economía local y no sólo en beneficio de visitantes y turistas. En cuanto a su administración, esto supone incluir a múltiples actores para su co-gobierno, y ser gestionadas en conjunto con sus pobladores y orientadas a la satisfacción de sus necesidades, en lugar de ser planificadas y gestionadas 'contra' la población local, como aún es en muchos parques nacionales del país. Por otro lado, un nuevo paradigma supone considerar a las áreas protegidas como un bien de la comunidad y no como un bien nacional, evitando el manejo tradicional tipo islas de conservación que muchas veces ha caracterizado a los parques y reservas. Finalmente, un cambio de paradigma implica que las áreas protegidas comiencen a ser gestionadas por personas con capacidades múltiples, considerando especialmente los conocimientos locales, y no sólo por científicos y expertos en recursos naturales como ha sido hasta ahora.

Reflexiones finales

Este artículo se propuso caracterizar conceptual y metodológicamente el enfoque de evaluación conocido como sistematización de experiencias, con claras raíces en el contexto latinoamericano. El método descrito refiere a un proceso reflexivo sobre iniciativas a nivel local (proyectos sociales o desarrollo), el cual básicamente procura organizar la información disponible sobre una intervención, analizarla en detalle para comprender lo que sucedió y los motivos que llevaron a ello, procurando generar como resultado de esta reflexión una serie de lecciones aprendidas a partir de la práctica. Las lecciones aprendidas constituyen un nuevo conocimiento a ser comunicado de manera apropiada para mejorar la práctica futura. Con la intención de ejemplificar esta metodología, se analiza el caso y proceso de sistematización del proyecto Desarrollo de Actividades Sustentables con pobladores ubicados en la zona de influencia del Parque Nacional San Guillermo, en San Juan, Argentina. En este apartado final se pretende básicamente destacar aspectos singulares de este enfoque de evaluación así como valorar su utilidad en el campo de la gestión del desarrollo.

Hay que resaltar los aspectos centrales de una sistematización, la cual trasciende el hecho de registrar y documentar lo acontecido. La sistematización debe ser vista como un proceso permanente y acumulativo de producción de conocimientos a partir de las experiencias de intervención en una realidad social (Barnechea y Morgan, 2007). Este nuevo conocimiento es un conocimiento práctico, que se caracteriza por ser situacional y estar orientado a la acción a partir de brindarnos un conocimiento más profundo del impacto de nuestro trabajo y los efectos de nuestra intervención. Para que además sea relevante, es imprescindible que existan instancias multiactorales de análisis e interpretación de lo sucedido, e instancias de revisión y crítica de las lecciones aprendidas.

La sistematización de experiencias puede ser usada para documentar actividades muy sencillas como una capacitación o un pequeño proyecto de escala local, o bien para reflexionar sobre programas mucho más complejos o ambiciosos. A su vez, puede ser implementada por grupos de base a nivel de una comunidad, Organismos no Gubernamentales, instituciones públicas o privadas y redes de organizaciones o instituciones de mayor envergadura.

El paso final de un proceso de sistematización no es el simple hecho de producir conocimiento a partir de la práctica y comunicar las lecciones aprendidas. El nuevo conocimiento debe ser institucionalizado e integrado. La sistematización de experiencias sirve para mejorar las intervenciones futuras siempre que exista una voluntad superadora (Schouten, 2007). Sin el

compromiso de los diferentes actores involucrados en la intervención de un determinado proyecto o programa, no habrá metodología capaz de generar un nuevo conocimiento para transformar esa intervención.

La sistematización de la experiencia del DAS fue ampliamente valorada por los diferentes actores involucrados. A modo de conclusión, vale destacar los principales beneficios que el proceso ofreció.

Primero, las lecciones aprendidas durante la formulación y ejecución del proyecto favoreció a las a las organizaciones de apoyo y los beneficiarios a reorganizar, analizar, priorizar e implementar nuevas acciones para mejorar el alcance del proyecto.

Segundo, el proceso de recolección, análisis de información y valoración de cada proyecto permitió construir nuevos conocimientos, destacando aquellos que podrían ser de utilidad para futuras intervenciones, incluso en contextos diferentes. Al mismo tiempo, permitió analizar con más profundidad aquellos factores que favorecieron o condicionaron el proyecto, particularmente a partir de revisar los supuestos básicos y creencias que guiaron la acción. Es decir, es un medio para poner a prueba la 'teoría' de la acción que yace explícita o implícitamente detrás de la intervención, explica los problemas a abordar y justifica el camino elegido.

Tercero, al ser conducido de forma participativa, el proceso de sistematización contribuyó con el desarrollo de capacidades personales y el fortalecimiento de las organizaciones locales. De esta forma, la sistematización constituye una oportunidad para que las organizaciones adopten y utilicen en el futuro herramientas metodológicas para reflexionar sobre su práctica, evaluarla y mejorarla.

Cuarto, al crear instancias de encuentro multiactorales, se mejoró el entendimiento mutuo entre los beneficiarios, las organizaciones de apoyo y el GEF. El proceso de sistematización exige de los diferentes actores involucrados una apertura al diálogo y al intercambio, y requiere de diferentes espacios formales e informales de reflexión conjunta. Esto, sin duda, contribuye a un mayor entendimiento entre actores sociales que se cruzan en el campo de la intervención social, cualquier sea el tipo y grado de complejidad de la misma.

Finalmente, aunque no menos importante, la sistematización permitió documentar y comunicar los aprendizajes de la experiencia. La sistematización sirvió como base para la redacción de informes, documentos de trabajo y artículos sobre el caso. Estos, a su vez, sirvieron de base para la elaboración de materiales específicos de divulgación, como un video documental, un libro y material didáctico para talleres de capacitación. Esto fue central a la hora de

diseminar las lecciones aprendidas a una audiencia mucho más amplia que la propia del contexto de la intervención, sobre todo teniendo en cuenta que la experiencia del DAS se replicó en otras veinte áreas protegidas.

Referencias

Alkin, M. C. (Ed.). (2012). *Evaluation roots* (2nd Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Barnechea García, M. M. and M. de la L. Morgan (2007) “El Conocimiento Desde La Práctica y Una Propuesta De Método De Sistematización De Experiencias.” Pontificia Universidad Católica del Perú, Tesis de Maestría en Sociología.

Berdegú, J., A. Ocampo y G. Escobar (2000) ‘Sistematización de experiencias locales de desarrollo agrícola y rural’. Lima, PREVAL and FID-AMERICA.

Cáceres, D. (2004) ‘Programa de Monitoreo de Explotaciones de Pequeños Productores Agropecuarios Asentados en la Reserva Hídrica Provincial Pampa de Achala’. Administración de Parques Nacionales, Córdoba (Trabajo Inédito).

CÁCERES, D. (2005) ‘Tecnología, Sustentabilidad y Trayectorias Productivas’ en Benencia, Roberto y Flood, Carlos (eds.) *Trayectorias y Contextos: Organizaciones rurales en la Argentina de los noventa*. Buenos Aires: La Colmena.

Cáceres D. (2006) ‘Sustentabilidad como Concepto Situado. Un Marco Conceptual para la Construcción de Indicadores’. *Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario*, 8.

Cadena, F. (1987) ‘La Sistematización como creación de saber de liberación’ La Paz, Bolivia: AIPE-CEEAL.

Capó S., W.A., B. Arteaga, M. Capó (2010) *La Sistematización de Experiencias: un método para impulsar procesos emancipadores*. Venezuela, CEPEP.

Carden, F.; Alkin, M. (2012) *Evaluation Roots: An International Perspective*. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation* 8. Available at: <http://>

www.ipdet.org/files/Publication-Evaluation_Roots_-_An_International_Perspective.pdf. (Accessed August 27, 2012).

Chávez Tafur, J. (2006) *Aprender de la experiencia. Una metodología para la sistematización*. Lima, Peru: Fundación ILEIA / Asociación ETC Andes.

CHAVEZ-TAFUR, J. (2014) *Experience Capitalization: Business Case*. Working Paper. The Food and Agriculture Organization of the United Nations: Rome.

Dourojeanni, A. (2000) *Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable*. División de Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL. Santiago de Chile, Chile

Francke, M. y M.L. Morgan (1995) *La sistematización: apuesta por la generación de conocimientos a partir de las experiencias de promoción*. Lima, Peru: ESCUELA para el Desarrollo.

Freire, P. (1970) *Pedagogy of the oppressed*. New York: Herder and Herder.

FONDO MINK'A DE CHORLAVÍ (2002) 'Systematization of Rural Territorial Development Experiences'. Call for Proposals. FIDAMERICA – International Development Recerash Centre (IDRC).

Ghiso, A. (1998) *De la práctica singular al diálogo con lo plural. Aproximaciones a otros tránsitos y sentidos de la sistematización en épocas de globalización*. Mimeo. Medellín, Colombia: FUNLAM

Guijt I., J. Berdegue, G., Escobar, E. Ramirez y J. Keitaanranta (2006) 'Institutionalizing Learning in Rural Poverty Alleviation Initiatives', in *Learning and Knowledge Management*. FIDAMÉRICA.

Hargeaves, M.B.; Podems, D.(2012) *Advancing Systems Thinking in Evaluation: A Review of Four Publications*. *American Journal of Evaluation* 33: 462–470. Available at: <http://aje.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1098214011435409>. (Accessed July 13, 2012).

Ikerd, J. (1993) 'Two related but distinctly different concepts: organic farming and sustainable agriculture'. *Small Farm Today* 10 (1) 30-31.

Jara, O. (2012) *La Sistematización de Experiencias. Práctica y Teoría para Otros Mundos Posibles*, Centro de Estudios y Publicaciones ALFOR-

JA, Consejo de Educación de Adultos para América Latina y Oxfam, Costa Rica.

Jara, O. (2010) Trayectos y búsquedas de la sistematización de experiencias en América Latina: 1959-2010. San José, Costa Rica: Centro de Estudios y Publicaciones Alforja.

Jara, O. (1994) Para sistematizar experiencias. Costa Rica: Alforja.

Morgan-T, ML y Quiroz, T. (1988) 'Acerca de la Sistematización', en 'La Sistematización de la Práctica: Cinco Experiencias con Sectores Populares'. Buenos Aires, Argentina: HUMANITAS-CELATS.

Patton MQ (2012) Essentials of Utilization-Focused Evaluation. Thousand Oaks, CA: SAGE.

Schouten, T. (2007) 'Process Documentation', in Learning Alliance Briefing No 6, IRC International Water and Sanitation Centre., Lodz, Poland, 1-5 July

Selener, D. (1996) 'A Participatory Systematization Workbook: Documenting, Evaluating and Learning from Our Development Projects'. Silang Cavite, Philippines: International Institute of Rural Reconstruction (IIRR).

Sutcliffe, B. (1995) 'Desarrollo frente a Ecología', en Ecología Política, Cuadernos de Debate Internacional N° 9, CIP. ICARA, Barcelona.

Tapella, E y P. Rodriguez-Bilella (2008) Transformaciones globales, modos de vida y desarrollo rural. In: Transformaciones globales y territorios. Desarrollo rural en Argentina. Experiencias y aprendizajes, Rodriguez-Bilella P and Tapella E (Eds). Buenos Aires: La Colmena.

Tapella, E. y P. Rodriguez-Bilella (2014) 'Shared learning and participatory evaluation. The sistematización approach to assess development interventions', en Evaluation, vol. 20 no. 1 115-133, SAGE publications.

Evaluar programas sociales para consolidar la inclusión social

Autores: Paula Amaya, María Bonicatto, Mercedes Iparraguirre y Zulma Hallak – Universidad Nacional Arturo Jauretche – Universidad Nacional de La Plata

Resumen

Habitualmente la evaluación de políticas y programas públicos ha estado asociada a perspectivas reduccionistas del Estado, y en muchas ocasiones ha sido utilizada como herramienta enmarcada en un concepto de administración pública ligada a la eficiencia y efectividad en un sentido deformado.

En estas perspectivas, el Estado es visto como un actor más del sistema político productivo, otorgándole un rol secundario en el liderazgo de la transformación social.

Además, desde estas mismas visiones (para nada neutras u objetivas), tanto el Estado como los funcionarios son considerados potenciales “responsables de malas prácticas”, y por lo tanto la evaluación funciona principalmente como mecanismo de control y de rendición de cuentas, sobre el supuesto de que la administración es deficiente, y es necesario que “desde afuera” se apliquen procedimientos que la sometan a prueba, ya sea por parte de los organismos de financiamiento, como así también de organizaciones gubernamentales.

Este trabajo se sustenta en otros puntos de vista, y tiene el propósito de compartir una serie de reflexiones conceptuales sobre el rol que la evaluación de políticas puede cumplir en un marco de comprensión del Estado como la organización que debe liderar la transformación social y mejorar su intervención en la construcción de una sociedad con mejores oportunidades de inclusión social efectiva.

Presentación

Habitualmente la evaluación de políticas y programas públicos ha estado asociada a perspectivas reduccionistas del Estado, y en muchas ocasiones ha sido utilizada como herramienta enmarcada en un concepto de administración pública ligada a la eficiencia y efectividad en un sentido deformado.

En estas perspectivas, el Estado es visto como un actor más del sistema

político productivo, otorgándole un rol secundario en el liderazgo de la transformación social.

Además, desde estas mismas visiones (para nada neutras u objetivas), tanto el Estado como los funcionarios son considerados potenciales “responsables de malas prácticas”, y por lo tanto la evaluación funciona principalmente como mecanismo de control y de rendición de cuentas, sobre el supuesto de que la administración es deficiente, y es necesario que “desde afuera” se apliquen procedimientos que la sometan a prueba, ya sea por parte de los organismos de financiamiento, como así también de organizaciones gubernamentales.

Este trabajo se sustenta en otros puntos de vista, y tiene el propósito de compartir una serie de reflexiones conceptuales sobre el rol que la evaluación de políticas puede cumplir en un marco de comprensión del Estado como la organización que debe liderar la transformación social y mejorar su intervención en la construcción de una sociedad con mejores oportunidades de inclusión social efectiva.

Evaluación de la aplicación del programa “Ellas hacen” en la ciudad de La Plata

La segunda parte del artículo, socializa la experiencia de evaluación del Programa “Ellas hacen” (implementado por el Ministerio de Desarrollo Social de la nación Argentina), que se lleva a cabo desde el año 2013.

El proceso de evaluación es llevado a cabo por un equipo perteneciente a la Pro Secretaría de Políticas Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. El diseño, implementación de la evaluación y elaboración de informes se realiza de forma participativa, incluyendo a los diferentes equipos de gestión del programa.

A través de estrategias cualitativas se abordan diferentes dimensiones del programa, sobre la base de las “voces” (percepciones y opiniones) de los protagonistas de esta intervención.

El trabajo explica y sintetiza las principales características del diseño, la implementación y los resultados construidos a través de la evaluación, en un marco de reflexión acerca de la importancia que la evaluación adquiere en la mejora de los programas sociales.

La evaluación como estrategia para fortalecer la acción estatal y política

En primer lugar, nos parece importante compartir nuestra posición respecto de ciertas cuestiones que se convierten en el marco conceptual y de principios que sustenta las definiciones y experiencia que desarrollaremos en este trabajo.

Consideramos que el Estado, expresado en organizaciones complejas, es la institución más pertinente y apropiada para liderar los procesos sociales, resultando necesario profundizar su fortalecimiento desde su identidad argentina y latinoamericana.

En segundo lugar, valoramos la política como el conjunto de actividades que las personas realizan persiguiendo fines colectivos, asociados a la construcción de mejores oportunidades sociales. Por lo tanto, ambas valoraciones sobre el Estado y la política, nos conducen además a entender la importancia de mejorar el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, donde las administraciones del Estado y su relación con los diferentes sectores de la ciudadanía, juegan un rol fundamental.

En este sentido, la evaluación puede constituirse en una herramienta valiosa, tanto para tomar decisiones que mejoren la implementación de las políticas, como para socializar y potenciar los resultados sociales obtenidos.

El concepto de evaluación desarrollado desde esta visión rescata la “mirada integral” de las políticas, programas y proyectos: aspectos de diseño, procesos de gestión, perspectiva de los sujetos, resultados y trascendencia social de las intervenciones evaluadas.

La perspectiva de evaluación que presentamos y que sostiene este trabajo, se plantea como una oportunidad de articulación de las decisiones públicas

Entendemos que la evaluación puede ser de utilidad para el fortalecimiento del Estado, desde una comprensión del rol del mismo como organización protagónica en la mejora de las condiciones de igualdad social. Pero no nos referimos a “cualquier tipo de evaluación”. Nos referimos a lo que, en base a las conceptualizaciones de diferentes autores y nuestras propias construcciones teóricas hemos denominado evaluación integral de las políticas y programas públicos.

Por lo tanto, quisiéramos abordar los conceptos que definen a este “tipo” o “perspectiva” de la evaluación, ya que consideramos que la práctica innovadora aquí presentada expresa de manera interesante varios de sus componentes.

Existe cierto nivel de acuerdo en la comunidad de académicos e investigadores acerca de que la evaluación de políticas públicas resulta un componente importante a la integración de las acciones de gobierno y la calidad de las intervenciones de la administración pública en las realidades sociales. Solo para ejemplificar este consenso, citamos a continuación algunas referencias.

“La evaluación es un criterio en la gestión de los programas públicos que fortalece los conectores entre la entrada del problema en la agenda pública, las vías de implementación y la construcción de los resultados finales” Arlette Pichardo Muñoz⁶⁴

“La evaluación puede contribuir a fortalecer y profundizar la institucionalidad democrática” Sonia Ospina⁶⁵

“La evaluación desarrollada en las esferas de la gestión puede ser útil para aumentar la eficiencia de las administraciones, mejorando la utilización de los recursos, racionalizando los procesos internos y promoviendo mejores resultados de gestión” Joan Subirats⁶⁶

“Toda política pública es una hipótesis (o un conjunto de hipótesis) de acción (...). La evaluación deviene, en este marco, un instrumento poderoso de aprendizaje a partir de la relación que establece entre el conocimiento producido y la práctica” Nerio Neirotti⁶⁷

Este implícito acuerdo sobre el reconocimiento de la evaluación y su importancia no resulta simple de asociar a prácticas concretas de evaluación de políticas y programas, debido a las dificultades que la materia asume en el marco de la complejidad que las políticas públicas representan.

¿A qué se deben estas dificultades? En primer lugar, porque la evaluación no puede plantearse como una práctica exclusivamente “técnica”, desasociada de los procesos intrínsecos de la política, las relaciones de poder y las complejidades que definen a la institucionalidad pública.

El desarrollo de la evaluación guarda estrecha relación de dependencia con su entorno político estatal, por lo tanto, es necesario plantear y describir toda una esfera de conceptos contextuales de la evaluación, que por cuestiones de espacio no abordaremos en este documento, pero quisiéramos dejar esbozadas. En este sentido, las prácticas evaluativas están directamente relacionadas con:

- El modelo empírico de Estado operante.
- Las características del régimen político como el conjunto de patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones del gobierno, las características de los

⁶⁴ PICHARDO MUÑOZ, Arlette “Evaluación del impacto social, el valor de los humano ante la crisis y el ajuste” Lumen Humanitas, Buenos Aires 1997.

⁶⁵ OSPINA, Sonia “Una aproximación sistémica a la evaluación de la gestión pública” CLAD, 2002

⁶⁶ JOAN SUBIRATS ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? Congreso Internacional del CLAD. Madrid. Noviembre de 2004

⁶⁷ NEIROTTI, Nerio “La evaluación en américa latina paradigmas y prácticas en los últimos tiempos”. 2012.

actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidas para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y desde las cuales, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales” (Guillermo O’Donnell, 1993).

- La articulación del Estado con las organizaciones de la sociedad en relación al “bien público o común”, sus formas de involucrarse en la gestión de los público,

- La caracterización de políticas públicas, los procesos y actores intervinientes en su diseño, implementación y evaluación,

- El desempeño de las administraciones públicas en este complejo mundo de interrelaciones.

Se entiende que estas cuestiones son cada una materia de estudio en sí mismas, entornos complejos que interactúan entre sí de forma incisiva y determinan a la evaluación de las políticas.

Abonamos entonces la idea de que la evaluación se encuentra directamente influenciada por concepciones y decisiones más más amplias y complejas. Si restringimos el lugar de la evaluación a las cuestiones procedimentales, entonces acotamos su ámbito de incidencia a la mejora de la eficacia parcial de la intervención estatal. En cambio, si consideramos que la evaluación guarda relación con el complejo proceso de toma de decisiones sobre las políticas, debemos asumir que esta práctica se constituye en relación a definiciones más amplias, vinculadas con el Estado y la política.

La evaluación como componente de la “capacidad de gobierno”, cobra sentido en relación al “proyecto de gobierno”, utilizando términos desarrollados por Carlos Matus⁶⁸.

Este autor ha desarrollado conceptos vinculados a la visión estratégica y el juego de los actores como componentes principales de la intervención estatal, donde la planificación y la evaluación adquieren otra impronta en relación a su potencial como sostén de la construcción de la viabilidad y la estrategia en el plano de las definiciones políticas.

En segundo lugar, la complejidad que implica la implementación de prácticas evaluativas esta en relación con la disciplina en sí misma, y en ella dedicaremos algunos párrafos a continuación.

⁶⁸ MATUS, Carlos (1993) “Adiós, Señor Presidente”. Colección Planificación y Políticas Públicas. UNLA. Carlos Matus, chileno, fue asesor y funcionario en los primeros años de la década del setenta durante el gobierno de Salvador Allende en Chile. Luego, en prisión durante algunos años de dictadura y más tarde como escritor, consultor y profesor, desarrolló un importante soporte teórico que se basaba, entre otras ideas, en la relación determinante entre la política, la economía, la planificación estratégica situada y la capacidad de gobierno.

Definimos a la evaluación de políticas y programas públicos como un conjunto de decisiones articuladas al proceso de diseño e implementación de las mismas, expresadas en una práctica integral de construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar tanto los procesos como los resultados de las políticas. Implica una reflexión social compleja y participativa, una situación de aprendizaje que incluye el intercambio crítico sobre los aciertos y errores cometidos, como así también la modificación de los cursos de acción. El fin principal de la evaluación de políticas públicas se centra en la identificación, valoración y socialización de los resultados construidos por las mismas, en términos de cambios sociales producidos en las condiciones de vida de la población⁶⁹.

Esta definición refleja un intento de abordar la temática desde la complejidad político – social que la misma implica, ligada a la toma de decisiones sobre la gestión de las políticas, basada en el propósito de mejora de la intervención estatal, y sobre todo, relacionando esta mejora con la transformación social posible y positiva para los sectores mayoritarios.

Noción de “integralidad” del modelo evaluativo

Una de las cuestiones centrales para potenciar el aporte transformador de la evaluación, es el abordaje integral de la misma.

Las evaluaciones parciales de políticas y programas, son de gran ayuda a diferentes propósitos: optimizar la toma de decisiones en relación a los procesos administrativos, agilizar las modificaciones de acciones puntuales de gestión, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, estimular el correcto desempeño de los funcionari@s, entre otras utilidades. Pero si tenemos cuenta a la evaluación como estrategia de mejora de la capacidad estatal en un entorno donde el Estado se propone liderar la construcción sociedades más equitativas, entonces el proceso evaluativo tiene que constituirse de manera integral, abordando los diferentes aspectos, momentos, idiosincrasias, características, resultados y actores involucrados en la política o programa evaluado.

La noción de “integralidad” del modelo evaluativo se fundamenta en la comprensión de las políticas y programas como un proceso social complejo, cuyo análisis y evaluación implica:

- La articulación de saberes disciplinares diversos,
- La comprensión, análisis y valoración de los distintos aspectos que conforman las políticas y programas,

⁶⁹ Definición elaborada por una de las autoras de este artículo, en revisión como parte de su tesis doctoral sobre la temática.

- La participación de los diferentes tipos de actores en relación con el proceso de diseño, formulación e implementación de la política,
- La triangulación tanto de las fuentes de información, como de las estrategias metodológicas para la construcción de las valoraciones.
- La visualización, análisis y socialización de los resultados sociales de la política y programa público evaluado (qué aspectos de la vida de la población sujeto se han visto mejorados por la implementación de una política o programa).

La función de la evaluación integral es aportar al complejo proceso de mejora de la calidad de las intervenciones estatales. Y este propósito implica abordar la tarea desde premisas que contemplen la complejidad que la cuestión social representa.

Es preferible además, que la evaluación integral se desarrolle en los diferentes momentos que conforman el diseño e implementación de las políticas: diagnóstico, procesos, resultados e impactos son importantes para fortalecer la relación entre la información construida y la toma de decisiones que mejoren las políticas.

Por último, un proceso integral de evaluación también implica usos creativos y diversos de la información que la evaluación proporciona, focalizando la importancia en el aprendizaje y la transformación de la política evaluada para aportar mejoras al proceso de toma de decisiones.

Estas definiciones conceptuales apenas esbozadas enmarcan la experiencia que compartimos a continuación, y dejan planteado el debate sobre los procesos de evaluación de políticas y programas públicos que necesitamos fortalecer y profundizar en Argentina y América Latina.

El sentido de la participación de la UNLP en la implementación y evaluación del programa “Ellas hacen” en La Plata

Las universidades públicas han tenido y tienen a lo largo de la historia un papel fundamental en la consolidación y rupturas de los procesos políticos de nuestro país. No es una novedad la relación estrecha que ha existido entre la academia y el proceso de producción de políticas públicas. Sin embargo la coyuntura actual y la decisión del gobierno nacional en la última década de fortalecer la educación argentina, y en ese marco la producción de las universidades públicas, han colocado en el centro de la escena la pregunta acerca de la direccionalidad de la educación pública universitaria y su aporte a la agenda pública.

La respuesta a este interrogante es diversa y ha variado a lo largo de las distintas décadas que conforman los últimos setenta años en nuestro país.

Como plantea el cientista social Carlos Vilas (2011, 2012)⁷⁰ las universidades argentinas han formado los dirigentes de los gobiernos democráticos pero también de las dictaduras, y los aportes técnicos realizados por profesionales y científicos de las distintas disciplinas han sostenido políticas públicas en los diferentes momentos históricos.

Sin embargo, el clima de época, la vuelta al valor de lo público, a la recuperación del rol del Estado entre otros factores, nos permite que volvamos a resignificar el papel de las universidades y su potencial en la construcción y consolidación de “la cosa pública”. Daniel Lvovich en la apertura del encuentro “Ciencias Sociales y Política en la Argentina, organizado por el Consejo de Decanos de Ciencias Sociales de Universidades Argentinas en el mes de marzo del año 2012, nos orienta acerca de la necesidad de generar espacios de debate que aporten a la resolución de problemas de la agenda pública, y la necesidad de establecer puentes entre los procesos de investigación realizados en el ámbito de las universidades y los diseños, implementaciones y evaluaciones de políticas públicas.

Es en este marco y en base a la decisión estratégica de avanzar en el sostenimiento de espacios institucionales de la UNLP que se vinculen con distintos estamentos del gobierno argentino para el acompañamiento en procesos de diseño, ejecución y evaluación de políticas, que la Secretaria de Extensión a través de la Prosecretaria de Políticas Sociales ha definido la creación en el año 2010 de la Dirección de Gestión de Políticas Públicas.

Esta dirección orienta su gestión en base a la participación de equipos de graduados y estudiantes universitarios que puedan aportar desde sus saberes disciplinares a los procesos de política pública en tiempo real.

Esta variable es distintiva de la propuesta, ya que intenta establecer un dialogo entre lógicas diferentes, a partir de la hipótesis de la potencialidad que supone la retroalimentación entre ambas: la académica y la de la gestión pública.

Las universidades analizan los procesos de producción de políticas en forma permanente, lo hacen a partir de reflexiones consensuadas y/o solicitadas por un equipo de gestión o autónomas como pueden ser las que resultan de procesos de análisis en el marco de tesinas, tesis de maestrías y/o doctorados.

Sin embargo el factor tiempo es uno de los elementos que significan y

⁷⁰ VILAS, Carlos (2011) “Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina” Colección Planificación y Políticas Públicas Ediciones UNLa. Lanús.

VILAS, Carlos (2012) “Instituciones: ni tanto ni tan poco” en Aportes para el Estado y la administración gubernamental, Año 18 Número 30. Asociación de administradores gubernamentales. ISSN 0328-5855.

diferencian los aportes mencionados. El funcionario público está siempre condicionado por el factor tiempo, ya que tiene que poder abordar, solucionar, mitigar problemas de agenda pública por los que la ciudadanía le pedirá cuentas. El académico en este sentido se encuentra regido por una noción de tiempo distinta, ya que son otros los parámetros por los cuales su análisis será evaluado y su trabajo será reconocido. Los universitarios nos hemos acostumbrado a manejar el tiempo en función de la coherencia metodológica de nuestro planteo, la confiabilidad de la información y los datos que son posibles de procesar en función de los objetivos de conocimiento que nos hemos planteado.

Aquí entonces es donde aparece el segundo desafío que se ha planteado la Prosecretaría de Políticas Sociales de la UNLP: ser capaces de acompañar procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas con dos objetivos: la generación de insumos de calidad para mejorar los procesos de gestión y toma de decisiones por un lado y el entrenamiento de científicos sociales para que puedan generar los insumos mencionados en el marco de procesos avalados académicamente.

Analizar este aspecto es para las universidades públicas argentinas de importancia estratégica. En especial para aquellas universidades más antiguas que cobijan aun en sus equipos integrantes que no coinciden con vincular los tiempos académicos con los tiempos de la gestión pública en los distintos niveles de gobierno.

El debate sobre este punto posibilita el análisis sobre el perfil de profesional y/o científico social que egresa de las universidades públicas. Posibilita la discusión sobre los modos de procesar los problemas de agenda pública y permite el debate sobre las metodologías de intervención y/o investigación sobre las cuales se asientan los procesos de formación académica de nuestras universidades.

¿Cuáles son los esquemas teóricos y los esquemas metodológicos que tienen los universitarios para comprender la realidad social y poder intervenir sobre ella? ¿Cuál es la potencia de los mismos para entender y significar contextos cambiantes que requieren de abordajes situados que estén a la altura de los desafíos encontrados?

Pensar que la universidad pública participa de una experiencia de evaluación de política pública, puede llevar a un lector apresurado a interpretar que el aporte será unidireccional. Que la universidad será quien aporte su bagaje conceptual y metodológico para la comprensión del proceso de política analizado. Sin embargo este proceso es de doble vía, es un camino de retroalimentación permanente, ya que los tiempos de la función pública, los

problemas complejos que presenta la porción de realidad analizada, interpelan fuertemente a los universitarios y a sus saberes construidos. Esta es la potencia de la alianza entre ambos actores. Una alianza que puede posibilitar un saber situado, un saber que es interpelado desde las prácticas de política y que produce un saber específico que debe ser reprocesado.

Desde el año 2011 se ha establecido una relación de cooperación mutua entre la UNLP y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, donde a través de convenios de colaboración específico se han desarrollado una serie de acciones que tienen entre sus objetivos el desarrollo conjunto de experiencias de implementación de programas sociales cogestionados entre ambas organizaciones.

Es en este marco que la experiencia piloto del Programa de Capacitación Ellas Hacen se desarrolla.

Dimensiones consensuadas

A partir de un proceso de escucha mutua, establecimiento de prioridades de política definidos por la Secretaria de Fortalecimiento y Monitoreo Institucional y sugerencias realizadas por la UNLP para el desarrollo de las actividades, se estableció un plan de trabajo que sostuviera las acciones de capacitación y fortalecimiento de derechos de un conjunto de mujeres incluidas en el Programa. En este sentido se consensuaron un conjunto de dimensiones que significaran la propuesta:

- La experiencia piloto a desarrollar en una primera etapa durante el año 2013 contaría con un diseño evaluativo desde el momento del inicio, que permitiera introducir a la evaluación como una herramienta estratégica para la mejora de los procesos de gestión y toma de decisiones sobre las acciones desarrolladas.

- El tipo de evaluación sostenida sería de carácter cualitativo y orientado a fortalecer el aprendizaje del equipo de gestión y la incorporación de la palabra de las mujeres sobre las cuales el programa encontraba sentido. Por lo tanto se colocaba a la evaluación como un instrumento que permite aprender y transformar prácticas sociales que son co-construidas por quienes habitan y significan las poéticas públicas en la vida cotidiana: los equipos y los/las sujetos/as que se supone son destinatarios de las acciones. .

- Se analizarían los procesos sustantivos (contenidos de cursos y modos de desarrollar las actividades, los procesos de gestión y administración de recursos para sostener lo sustantivo y los logros y/o percepciones de sentido que las acciones y la experiencia desarrollada se generaban en las mujeres incluidas en el programa.

Estas tres dimensiones se consensuaron a partir de dar respuesta a los dos objetivos planteados en la introducción, proponiendo por lo tanto un conjunto de desafíos para cada equipo y para las organizaciones coparticipes.

A continuación desarrollaremos la experiencia vinculada a primer año de ejecución del programa, en particular en lo referido a la dimensión de la evaluación.

Evaluación del programa social “Ellas hacen” en su implementación en La Plata

El proceso de evaluación del programa “Ellas Hacen” surge, en el marco de lo desarrollado en el punto anterior, como una oportunidad de acompañar la implementación del programa a través de la construcción de dispositivos informativos que aporten a su mejora y visualización de resultados.

La evaluación es llevada a cabo por un equipo de la Pro Secretaría de Políticas Sociales de la Universidad Nacional de La Plata involucrado en la gestión del programa, quiere decir que las estrategias, instrumentos, trabajo de campo y elaboración de informes parciales y finales las realiza este equipo, pero la evaluación en sí misma es un proceso participativo que se llevará a cabo en primer lugar con los responsables del programa, los gestores del mismo (docentes, áreas de logística, facilitadores, otros) y las mujeres participantes del “Ellas hacen”.

El equipo de evaluación propone a los demás actores las dimensiones a analizar, las metodologías a aplicar, los instrumentos de construcción de la información e informes de todo tipo, y a través de sucesivos intercambios, de forma participativa se lleva a cabo el proceso.

¿Qué se pretende lograr con la evaluación?

En el marco de las definiciones realizadas anteriormente, se plantean ciertos objetivos de la evaluación del programa “Ellas hacen”:

- Sistematizar y socializar los avances más importantes del programa.
- Sensibilizar a los actores sobre la importancia del componente de capacitación en el “Ellas hacen”.
- Reflexionar y discutir sobre las fortalezas y cuestiones por mejorar tanto de la gestión en sí como del desempeño del equipo.
- Mejorar el curso de acción del programa durante su implementación.
- Compartir el significado social del programa desde la perspectiva de las mujeres.

Dimensiones de la evaluación

La evaluación propuesta se desarrolla en dos grandes dimensiones que presentamos a continuación, y que en las páginas siguientes desagregaremos en variable:

1. Diseño, toma de decisiones y gestión del programa
 - Modalidad de trabajo con las mujeres.
 - Funcionamiento de los lugares físicos.
 - Logística: acreditación, cantidad de mujeres por grupos, realización de plenarios, otros aspectos.
 - Particularidades de gestión por sede.
 - Adecuación de los contenidos al programa.
 - Producción de materiales: tiempos requeridos y disponibilidad oportuna.
 - Rol de los equipos de trabajo.
 - Atención a las situaciones especiales: Ejemplo, presencia de los hijos en los talleres.
2. Perspectiva de los sujetos involucrados y “esbozo” de los primeros resultados.
 - Información estadística sobre el programa: cantidad de mujeres, edades, escolaridad, permanencia en el programa, situaciones personales, entre otros.
 - Percepción general de las mujeres sobre la capacitación.
 - Contenidos priorizados por las mujeres.
 - Experiencias de vida sobre las cuales según las mujeres la capacitación les ayudo a reflexionar
 - Construcción de la grupalidad.
 - Elementos a fortalecer y a revisar para futuras implementaciones.

Retroalimentación de la gestión del programa durante el proceso

Cuando las condiciones de los programas así lo manifiestan, además de sistematizar los resultados, la evaluación nos permite registrar el proceso, con el propósito de mejorar sobre la marcha la implementación del programa.

Durante la implementación del programa “Ellas Hacen”, las tareas de evaluación permitieron contar con información de avance del programa, que colaboraron en las reflexiones conjuntas sobre aquellos aspectos que lo requieran. Los ejes para la construcción de esta información, también fueron definidos en instancias de intercambio entre los diferentes actores que hacen a la gestión del programa.

Metodología e instrumentos de construcción de la información

La evaluación se constituye en el registro de información de logística y funcionamiento de aspectos claves para la gestión, y en la participación

reflexiva de los diferentes actores que forman parte del programa, con el propósito de lograr en forma colectiva una valoración del programa en sus diferentes aspectos.

Se realizaron dos tipos de informes, que luego a su vez fueron reorganizados de acuerdo a las necesidades de gestión de los responsables del programa:

- Informe de medio término: Marcha del programa en cuanto a la percepción de las mujeres, los contenidos priorizados, el desempeño del equipo, las estrategias y logística en funcionamiento (en forma constante, informe parcial a finales de septiembre 2013).
- Informe final: Presentación del programa, perfil de las mujeres participantes, estrategias y actividades llevadas a cabo, primeros resultados destacados de la experiencia piloto (febrero 2014)

Estrategia metodológica de esta evaluación

Los métodos de evaluación utilizados en este proyecto corresponden fundamentalmente al ámbito de la indagación cualitativa, siendo por lo tanto de naturaleza interpretativa, inductiva y holística. El objetivo es reflexionar, analizar y luego valorar el programa “Ellas hacen”, sobre la base del conocimiento contextualizado, la perspectiva de los actores y la triangulación de las fuentes para conformar las valoraciones de cada aspecto. La construcción de información se realiza explicitando la implicación personal que este tipo de estudios conlleva, procurando diseños instrumentales que respeten la coherencia de los datos. Se utilizaron múltiples estrategias, entre las cuales podemos destacar:

1. El análisis documental referido al programa.
2. La puesta en relación del programa con un marco conceptual propio de la evaluación.
3. El diseño de un modelo evaluativo elaborado de forma participativa: los objetivos, pasos, estrategias e instrumentos fueron construidos en forma colectiva.
4. La observación guiada por objetivos: de las sedes, el trabajo en Gambier, el trabajo en taller y las reuniones de los equipos de formación.
5. El análisis de actores involucrados: Personas responsables y participantes de los casos seleccionados para la descripción y valoración de determinadas evaluaciones de políticas, programas y gestión.
6. La realización de entrevistas a actores definidos como claves con el objetivo de lograr la descripción y reconstrucción analítica de carácter interpretativo acerca del programa en general y el eje de la formación en particular. Fueron entrevistados: coordinadores, formadores de los talleres de Gambier,

integrantes del equipo pedagógico de los equipos de formación, talleristas y principalmente mujeres participantes del programa.

En total se realizaron:

- 35 Entrevistas a mujeres participantes del programa.
- 3 Entrevistas a coordinadores o supervisores de Gambier.
- 3 Entrevistas a asistentes especiales de Gambier (psicólogos, cuidadores de niños, entre otros).
- 5 Entrevistas a integrantes del equipo pedagógico del eje formación.
- 8 Entrevistas a talleristas tanto de los equipos de ciudadanía como de salud.
- 5 Observaciones de sedes.
- 5 Observaciones de talleres.
- 5 Observaciones de reuniones de los equipos del eje formación.

Registro de la información

Los instrumentos utilizados fueron diseñados especialmente para esta evaluación, en función de los objetivos planteados y las características de la implementación del programa. En archivos adjuntos como anexo a este informe se presenta cada uno de los instrumentos y guías utilizadas.

Se realizaron informes individuales por cada aplicación de instrumento (quiere decir, por cada entrevista, por cada observación en sede, etc.). Dicha información se encuentra en poder de la Dirección General de Políticas Sociales de la UNLP y será entregada solo a pedido especial de las autoridades que demandaron la evaluación.

Los instrumentos propuestos para realizar el trabajo son los siguientes:

a) Análisis de documentos existentes.

• Instrumentos y resultados de recolección de información (ejemplo, encuestas).

• Relatorías de los talleres.

• Documentos producidos por equipo pedagógico en la gestión del programa.

b) Observación guiada de las reuniones de equipo, los encuentros organizados por el equipo pedagógico y los talleres mismos.

c) Entrevistas a los responsables del programa, los integrantes del equipo y mujeres seleccionadas.

d) Talleres de evaluación con las participantes del programa (una selección de ellas).

Resultados de la evaluación - Síntesis del informe final

Las fuentes de datos se constituyeron en la aplicación de una serie de instrumentos que forman parte de una estrategia metodológica cuya esencia es el respeto por el proceso social que una política implica, y la importancia que las distintas perspectivas de los actores involucrados tienen para valorar un programa.

En el Informe Final se presentó una síntesis de toda la información construida, intentando expresar aquellas ideas o situaciones que con mayor frecuencia fueron encontradas en cada entrevista u observación. Cada apartado se encontró acompañado de sugerencias y opiniones del equipo evaluador, con el propósito de colaborar en la reflexión sobre la primera implementación del programa en La Plata.

Los ejes tenidos en cuenta han sido:

- El Programa Ellas Hacen. Síntesis y análisis de la Gestión en la región La Plata. El primer apartado presentó un análisis valorativo por parte del equipo de evaluación de la Pro Secretaría de Políticas Sociales, fundado en la observación y seguimiento en la implementación del programa.

- Contó a su vez con tres partes. En la primera se presenta una descripción del trabajo realizado en los talleres de Gambier, donde las mujeres del programa realizan los trabajos de construcción, uno de los ejes centrales del “Ellas hacen” en su implementación en la ciudad de La Plata.

- En el segundo se realiza un análisis del funcionamiento de las sedes donde se implementaron los talleres de formación, con el mismo propósito de sumar información desde una perspectiva de mejora de la acción estatal.

- En tercer lugar, se describe brevemente la estrategia de gestión administrativa en los que respecta a la articulación con los procesos aportados por la UNLP en la implementación del programa.

- El proceso y resultados del Eje Formación en Salud y Ciudadanía. En este capítulo se presentaron las principales características de un eje fundamental en la implementación del programa, la capacitación. Se construyó en base a observaciones de talleres y reuniones de los equipos y entrevistas semiestructuradas aplicadas a integrantes del equipo de gestión pedagógica y talleristas, realizadas en los meses de octubre y diciembre. Esta información sintetizó visiones acerca del programa Ellas Hacen, el proceso de formación, objetivos, estrategias de trabajo, fundamentación de los contenidos, perfil de los equipos, aspectos por mejorar de la gestión, desempeño de los talleristas y los logros de las mujeres en la experiencia.

- Las protagonistas del programa: opinión de las mujeres sobre el programa en general y la formación en particular. Este punto fue quizás el más

importante del proceso de evaluación, ya que permitió poner en el centro del análisis la voz de las protagonistas del programa.

La información se construyó en base a una entrevista en profundidad semiestructurada aplicada a mujeres en diferentes sedes del programa durante los meses de septiembre a diciembre. Se expresaron las ideas más frecuentes para cada uno de los ejes.

El significado del programa de acuerdo a la perspectiva de las mujeres participantes, la opinión de las mujeres sobre los talleres de capacitación del programa “Ellas Hacen”, su percepción acerca de los vínculos construidos, los temas de taller de capacitación más importantes, los aprendizajes y logros más importantes de acuerdo a la opinión de las mujeres, las sugerencias para mejorar el programa, fueron algunos de los ejes resaltados en las entrevistas y sintetizados en el informe final.

Aprendizajes y conclusiones del proceso de evaluación

Entendemos que la experiencia conjunta entre programas públicos y universidad puede ser beneficiosa para el fortalecimiento de la capacidad estatal. Así lo demuestra la experiencia llevada a cabo, que permitió profundizar en los aspectos de gestión centrales para que los resultados de la implementación de este programa social se vieran potenciados.

La experiencia realizada agrega niveles de calidad a la intervención estatal. Y entendemos que esto se debe a diferentes causas. En primer lugar, a la convicción compartida respecto de la centralidad estatal para la resolución de las problemáticas sociales. Tal como resaltamos al inicio de este trabajo, las perspectivas acerca del Estado, la política y el desarrollo social que alimentan las políticas públicas son fundantes para su implementación.

En segundo lugar al agregado de estrategias de fortalecimiento de una gestión colectiva, consensuada, fundada en su seguimiento y evaluación para la mejora de la intervención.

Respecto del programa en sí, tanto el proceso como los resultados parciales valorados hasta el momento son altamente positivos en cuanto al significado que para la población sujeto tiene el programa “Ellas Hacen”.

En términos generales debemos decir que es una política pertinente, apropiada y oportuna. Las mujeres pertenecientes a los grupos sociales con acceso restringido al trabajo y a la educación necesitan que el Estado promueva su inclusión en situaciones de aprendizaje, que el Estado lidere la oportunidad de que se organicen y encuentren en sus pares ámbitos de referencia, posibilidad de discusión, de intercambio, de aprendizaje.

Es claro que plantear un programa social que tenga como sujeto a mujeres

en situaciones de desventaja social, incluyéndolas en proyectos laborales y cooperativas, es altamente necesario y positivo en este momento.

Dentro de este marco general de valoración positiva tanto del diseño como de los primeros pasos en la implementación, se advirtieron ciertos aspectos posibles de mejorar, que fueron socializados con el equipo de gestión del programa.

Con respecto al proceso de formación valorado

Ha dejado aprendizajes y conclusiones especiales la evaluación del proceso de formación en ciudadanía y salud.

La experiencia resulta positiva, pertinente y valorada por todos los actores incluidos en ella, particularmente las mujeres participantes. En resumen, quisiéramos finalizar este apartado con los siguientes aprendizajes:

- Resulta altamente recomendable que iniciativas como la evaluada puedan ser incorporadas en una mayor proporción de programas sociales.

- La dinámica de trabajo en talleres, con una concepción “horizontal” del aprendizaje, estableciendo relaciones de “facilitador - protagonistas”, más que la construcción convencional de “docente – alumnos” resulta muy pertinente para este grupo poblacional.

- Las mujeres generalmente no tienen referencia de participación en ámbitos de debates, reflexiones, aprendizajes, socialización con pares. Este tipo de intervenciones pueden potenciar sus posibilidades de inclusión en las distintas actividades sociales: laborales, familiares, barriales, comunitarias, etc.

- Se observa que la competencia más valorada en el grupo de talleristas, es el compromiso con el proceso de aprendizaje de las participantes, desde el respeto y la valoración de las mujeres como sujetos sociales capaces de liderar procesos de cambio.

- Es central el acompañamiento y seguimiento de un equipo pedagógico, cuidando la construcción de criterios compartidos de trabajo, potenciando el aprendizaje compartido por los talleristas y asegurando cierta homogeneidad en la intervención en los diferentes talleres.

- Instancias de formación como la evaluada, pueden ser un eje central en la consolidación de políticas sociales inclusivas que, además de reconocer derechos, construyan con la población sujeto nociones centrales para la defensa de un Estado concentrado en la resolución de las necesidades sociales.

Apostamos a que experiencias similares a esta puedan multiplicarse en la gestión de los programas públicos, con el firme propósito de profundizar la relación entre las universidades y la gestión de las políticas, con la fuerte

convicción acerca de que esta perspectiva integral y participativa de la evaluación puede ayudar a mejorar las intervenciones del Estado en función de la inclusión social.

Referencias

Matus, Carlos (1993) “Adiós, Señor Presidente”. Colección Planificación y Políticas Públicas. UNLA

Neirotti, N. (2012). Evaluation in Latin America: Paradigms and practices. In S. Kushner& E. Rotondo (Eds.), Evaluation voices from Latin America. New Directions for Evaluation 134, 7- 16. Traducción al español del autor.

O'Donnell, G. (1993) Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Desarrollo Económico. Vol. XXXIII N° 130. Buenos Aires.

Ospina, Sonia (2002) “Una aproximación sistémica a la evaluación de la gestión pública” Publicación del CLAD. Caracas.

Pichardo uñiz, Arlette (1997) “Evaluación del impacto social, el valor de los humano ante la crisis y el ajuste” Lumen Humanitas, Buenos Aires.

Subirats, Joan (2004) ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? Congreso Internacional del clad. Madrid.

Vilas, Carlos (2011) “Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina” Colección Planificación y Políticas Públicas Ediciones UNLa. Lanús.

Vilas, Carlos (2012) “Instituciones: ni tanto ni tan poco” en Aportes para el Estado y la administración gubernamental, Año 18 Número 30. Asociación de administradores gubernamentales. ISSN 0328-5855.

La apropiación de la evaluación como herramienta para la transformación del Estado

Autores: Norberto Vázquez, Mercedes Torres Salazar, Mercedes Aguilar – Universidad de Buenos Aires.

Resumen

La incorporación de prácticas continuas y sistemáticas vinculadas a la construcción y utilización de información en políticas sociales no puede ser tratada como una cuestión meramente técnica, por el contrario, implica un desafío en distintas dimensiones que, por un lado, abarca una dimensión política y por el otro, una cuestión cultural que implica asumir en la práctica cotidiana una modalidad de trabajo vinculada a la planificación estratégica.

En esta línea, a partir de concebir a la evaluación como una instancia que no puede ser percibida de manera independiente del diseño y de la implementación, la necesidad de institucionalizar a la evaluación en las políticas públicas debe constituirse en una tarea central.

En este sentido, como integrantes del área de monitoreo y evaluaciones de un programa nacional destinado a la primera infancia, venimos desarrollando de forma conjunta, con los distintos actores que forman parte del programa, un trabajo continuo destinado a promover diversas instancias de construcción de conocimiento útil para la toma de decisiones. Se trata de un camino complejo que se va desarrollando de manera no lineal y que da lugar a un espacio de continua reflexión, donde la propia práctica como integrantes de un equipo de evaluación se vincula con el debate teórico existente sobre el tema.

En este artículo nos proponemos describir y analizar una instancia colectiva de trabajo entre el área de evaluación y los técnicos que hemos implementado con el fin de identificar y superar dificultades y resistencias que se presentan en el proceso de evaluación.

Introducción

La incorporación de prácticas vinculadas a la construcción y utilización de información en políticas sociales implica un desafío en distintas dimensiones. Por un lado, no se trata de una cuestión meramente técnica, sino que abarca (fundamentalmente) una dimensión política (García Puente,

2008); y por el otro, remite a una cuestión cultural, ya que implica asumir en la práctica cotidiana una modalidad de trabajo vinculada a la planificación estratégica.

En esta línea, a partir de concebir a la evaluación como una instancia que no puede ser percibida de manera independiente del diseño y de la implementación, consideramos como tarea central la necesidad de institucionalizar a la evaluación en las políticas públicas. En este sentido, como integrantes del área de monitoreo y evaluaciones de un programa nacional destinado a la primera infancia, venimos desarrollando de forma conjunta, con los distintos actores que forman parte del programa, un trabajo continuo destinado a promover diversas instancias de construcción de conocimiento útil para la toma de decisiones.

El camino iniciado por nuestra área, en el marco de este programa social, es complejo y se desarrolla de manera no lineal, por lo cual, el producto de las reflexiones que se generan al interior de nuestro equipo, busca ser continuamente vinculado al debate teórico existente y sistematizado, para luego ser compartido con otros actores interesados en la temática.

De esta forma, este artículo pretende lograr una continuidad con otros anteriores⁷¹ en los que presentamos instrumentos y procedimientos que hemos diseñado para ser utilizados en la construcción de información a partir de la implementación en territorio de distintos procesos y acciones que despliega el programa.

Concretamente, habiendo transcurrido un tiempo desde que se diseñaron y comenzaron a implementarse los instrumentos de registro de información del programa, hemos identificado en algunos actores ciertas dificultades que se fueron presentando como así también resistencias al proceso evaluativo. A partir de esto, decidimos implementar una instancia de trabajo colectiva, en la que quienes deben utilizar estos instrumentos puedan expresar libremente sus representaciones y opiniones acerca de la evaluación en general y de la construcción de información en particular. Nuestras expectativas respecto de

⁷¹ “La construcción de información para la gestión en políticas sociales. El caso de la ficha de datos sobre las familias” en Revista “Debate Público. Reflexión de Trabajo Social” Año 2, Número 4, Noviembre. ISSN 1853-6654; “La información como insumo para la toma de decisiones y el mejoramiento de la gestión” y “La investigación social y la investigación evaluativa en programas sociales. Reflexiones en torno a las prácticas de investigación en dos campos distintos” en las Jornadas de Sociología UBA: 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI; “La producción de información en el campo de las políticas sociales para la primera infancia en V Congreso Mundial por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (San Juan); “Generando conocimiento en el marco de las políticas sociales. La experiencia de construcción e implementación de la ficha de datos sobre las familias” en las I Jornadas Internacionales Sociedad, Estado y Universidad. UNMDP.

los resultados de la actividad, se basaban en obtener insumos que nos permitieran comprender el punto de vista de quienes manifiestan dificultades para incorporar esta forma de trabajo a su práctica cotidiana.

Los resultados obtenidos fueron muy valiosos y constituyen el núcleo de este documento que se organiza de la siguiente manera: en primer lugar se desarrolla un encuadre teórico con respecto a qué entendemos por evaluación y las distintas dimensiones presentes en un proceso de institucionalización en el ámbito de las políticas públicas, luego se describe brevemente el programa social en el cual desarrollamos nuestra experiencia; posteriormente caracterizamos el espacio de trabajo que diseñamos para que distintos participantes del programa puedan expresar sus opiniones y representaciones acerca de la evaluación y de los procesos de construcción de información y, finalmente, presentamos los resultados obtenidos a partir de la actividad llevada a cabo junto con nuestras reflexiones al respecto.

La evaluación en políticas sociales y su proceso de institucionalización

La evaluación a que hacemos referencia en este trabajo, es concebida como una forma de investigación social similar a la investigación académica en ciencias sociales en algunos aspectos, ya que toma de ésta técnicas y procedimientos, pero que posee su especificidad otorgada (básicamente) por el ámbito en el que se desarrolla, esto es, el de las políticas públicas en general y el de las políticas sociales en particular.

En este sentido, consideramos junto a Oszlak y O'Donnel (1976), que a través de las políticas públicas se ponen de manifiesto, por medio de acciones y omisiones, las modalidades de intervención del Estado en relación con las cuestiones de interés de diversos actores. De manera complementaria, Tamayo Sáez, afirma que las políticas públicas pueden ser entendidas como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público identifica la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema” (1997: 283).

A su vez, las políticas sociales forman parte de las políticas públicas, caracterizándose por su objeto y finalidad de intervención. Siguiendo a Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2006:24) consideramos que “la política social, en su aspecto más general puede ser pensada como un conjunto de acciones

públicas y/o privadas relacionadas con la distribución de recursos de todo tipo en una sociedad particular, cuya finalidad es la provisión de bienestar individual y colectivo”. En este sentido, las políticas sociales tienen su punto de origen y su legitimidad en los problemas sociales: “Las intervenciones, sobre todo durante la planificación y durante toda la existencia del programa, se pueden considerar como solución de problemas comunales percibidos o incipientes. El origen de un programa social es el reconocimiento de un problema social” (Rossi y Freeman, 1989: 25).

De lo expresado por los mencionados autores, consideramos que se desprenden dos cuestiones fundamentales que hacen al particular contexto en el cual se desarrolla la investigación evaluativa. La primera es que la misma se inscribe en un proceso de intervención estatal que tiene como objeto hacer frente a problemas sociales, y la segunda refiere a que en estos procesos de intervención participan distintos actores con diferentes miradas e intereses. Por lo tanto, se trata de una instancia de construcción de conocimiento con un fin eminentemente práctico y a su vez sumamente complejo. Efectivamente, si consideramos a la investigación evaluativa como la investigación aplicada en ciencias sociales que se desarrolla en el marco de los programas sociales (Rossi y Freeman, 1989, Sautu, 2001); entendemos que de esta particular inscripción se desprenden una serie de condicionantes que delimitan y establecen reglas del juego diferenciales, lo cual tiene dos implicancias importantes:

a) La evaluación no puede ser considerada en forma aislada ni del diseño ni de la implementación, por ser tres fases interdependientes del proceso de intervención. Al respecto, puede afirmarse que este proceso es el que le otorga su propósito (su “para qué”) a la investigación evaluativa, que es diferente del propósito o fin último de la investigación académica.

b) En toda intervención (se trate de plan, programa o proyecto), interactúan una multiplicidad de actores con sus propios intereses, miradas y lógicas; esto hace al contexto y establece posibilidades y límites a la producción de conocimiento en la investigación evaluativa.

Asimismo, respecto a la concepción a adoptar respecto a la evaluación en sí misma, procuramos inscribirnos en una mirada alejada de las corrientes normativas, por lo cual, utilizamos como referencia la propuesta de Nirenberg, Brawerman y Ruiz que consideran a la investigación evaluativa como “una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables sobre las actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas, y for-

mular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura” (2007: 32). Es por lo mencionado que consideramos apropiado que, en un contexto definido por la acción, la construcción de conocimiento se oriente a la búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en la utilización de recursos públicos por parte del Estado, teniendo como fin último el aprendizaje y no la penalización.

Hacia esta mirada parecen coincidir tanto la producción teórica reciente como las concepciones presentes en distintas manifestaciones de instituciones estatales. Así es que, cada vez en mayor medida, se reconoce la necesidad de contar con información adecuada como apoyo para las distintas instancias que hacen a la detección de problemas, toma de decisiones, asignación de prioridades, diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales. Siendo esto así, nos preguntamos ¿por qué se enfrentan dificultades y se generan rechazos al momento de instalar a la evaluación como práctica en los programas sociales? La respuesta a esta pregunta no es sencilla, pero reflexionar en torno a ella constituye una instancia clave en la búsqueda de mejorar los procesos existentes.

Distintos autores hacen referencia a que los avances realizados en el campo de la investigación evaluativa son significativos, no obstante lo cual, aún resta mucho por realizar respecto a su institucionalización en las políticas públicas: “La evaluación se ha convertido en un campo académico y profesional de gran vitalidad, con intensos debates disciplinarios, teóricos y metodológicos que lo han enriquecido, promoviendo la emergencia de una variedad de enfoques con distintos supuestos epistemológicos y consecuencias operativas...no obstante esto, puede afirmarse que el escenario actual aún requiere la consolidación de su institucionalización y una mayor utilización de sus resultados en el diseño y la implementación de políticas y programas públicos” (Martínez Nogueira, 2012: 15).

Efectivamente, todo parece indicar que el avance de la producción y la reflexión académica respecto a los distintos aspectos que hacen a la evaluación, parece avanzar mucho más rápidamente que su implementación en las políticas públicas.

A su vez, es importante en este punto referirnos a qué entendemos por “institucionalización de la evaluación en las políticas públicas”. De las distintas definiciones del término “institucionalización”, una que parece muy adecuada refiere a “el proceso de transformación de un grupo, práctica o servicio, desde una situación informal e inorgánica hacia una situación altamente organizada, con una práctica estable, cuya actuación puede predecirse con cierta confianza, e interpretarse como la labor de una entidad dotada de

personalidad jurídica propia, con continuidad y proyección en el tiempo”⁷². En este sentido, la institucionalización de la evaluación en el campo de las políticas públicas, debería implicar también, el resultado que ha de generar ésta y su utilización, es decir, su institucionalización será completa en la medida en que, de manera continua y sistemática, genere información útil para la toma de decisiones y que se la aprecie como tal por parte de los distintos actores involucrados en las instancias de diseño e implementación.

Que esto suceda, depende de distintos factores y así lo reconocen diferentes autores. Así, Neirotti (2001), pone énfasis en el marco institucional en el que se desenvuelven las políticas ya que es allí donde se inscribe la voluntad de desarrollar y aprovechar este aprendizaje. A su vez, como ya fuera señalado, la confluencia de distintos actores hace a la creación de un contexto en el cual la existencia de tensiones y conflictos suele hacerse presente “Las políticas públicas confrontan incertidumbres y riesgos, con actores diversos que movilizan recursos de poder, comprensiones y capacidades organizativas, haciendo que la formulación y la ejecución se conviertan en arenas llenas de tensiones y conflictos (Martínez Nogueira, 2012: 17). Más específicamente en relación con la evaluación, García Puente, afirma que “Tanto en la decisión de evaluar como en su implementación existen múltiples actores interactuando con intereses y posiciones diversas respecto a la política que se evalúa y respecto a la evaluación” (2008: 67). Por ello, se hace necesario crear ambientes propicios en la gestión pública que garanticen la integración dinámica de los procesos de programación, ejecución y evaluación (Neirotti, 2001: 4), más aún si se tiene en cuenta que “...el proceso de evaluación, es una fuente potencial de conflictos en el cual se pone en juego la posición de los actores institucionales que pueden vivirla como una amenaza para su poder y a la propia sobrevivencia como actores” (García Puente, S/F: 6).

Ante estas consideraciones cabe preguntarse ¿qué tensiones se hacen presentes cuando se propicia que, quienes forman parte de la intervención formen parte de la construcción de información que servirá para evaluar al programa?, ¿cuáles son sus representaciones respecto de la evaluación de la que forman parte? Martínez Nogueira, con respecto a este tipo de cuestiones refiere que: “la evaluación tiene un requerimiento que puede ser percibido como paradójico: por un lado, debe determinar la adecuación de acciones, productos, resultados e impactos a los objetivos de política. A la vez, no debe ser interpretada como un medio adicional de control por aquellos que

⁷²<http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=355>

intervienen en la implementación de políticas. Por el contrario, como la evaluación es un producto de aprendizaje colectivo, los partícipes de la implementación necesariamente deben involucrarse en su sentido, ejecución y utilización de sus conclusiones” (2012: 18).

Al respecto, desde el programa del que formamos parte, consensuamos con la dirección y con los técnicos a cargo de la implementación los contenidos de los instrumentos y procedimientos para la construcción de información. Sin embargo, hemos detectado dificultades en su utilización y recibido comentarios que nos llevaron a la necesidad de generar un espacio colectivo de trabajo donde surjan los comentarios, opiniones y representaciones que tienen los equipos técnicos, en torno a la evaluación y a su participación en los procesos de construcción de información.

Características generales del programa

El Programa Social que enmarca la experiencia de trabajo que estamos presentando orienta sus acciones hacia el desarrollo infantil temprano. Para ello promueve el fortalecimiento de las familias en su rol protagónico en la atención y el cuidado de niñas y niños de 0 a 4 años, integrando recursos y acciones de los Ministerios Nacionales de Desarrollo Social; Educación; Salud; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y de Justicia y Derechos Humanos.

En su estructura se destaca la conformación de espacios interministeriales de distintos niveles (Mesa de Planificación Estratégica y Coordinación Programática Nacional y Mesas Interministeriales Provinciales); espacios interinstitucionales de nivel local (Mesas Intersectoriales Locales conformadas por instituciones y organizaciones dedicadas al desarrollo infantil en cada localidad); Equipos Técnicos (Nacional y Provinciales) responsables de la planificación y ejecución de las actividades en terreno y por Facilitadores/as (miembros de la comunidad, con experiencia en trabajo barrial, pertenecientes a instituciones u organizaciones de la localidad, que son capacitados para realizar actividades con las familias). Este programa posee un Área de Monitoreo y Evaluación, que tiene entre sus funciones diseñar instrumentos de trabajo, capacitar a quienes han de utilizarlos y elaborar estrategias que favorezcan su apropiación e implementación.

Acerca de las representaciones sobre la evaluación

El Área de Monitoreo y Evaluación del programa acompaña la ejecución de las acciones con el objetivo de producir información sistemática, pertinente y continua; generar conocimiento y aprendizajes para la toma de decisiones y mejoramiento de la gestión. Así, tal como se explicitó an-

teriormente, la gestión y la evaluación no pueden entenderse como dos instancias separadas, sino como componentes de un mismo proceso donde, desde una postura abierta y flexible, la intervención permite construir información que posibilita incorporar los cambios que se consideren necesarios para producir las transformaciones deseadas.

Por tal motivo, el Área de Monitoreo y Evaluación propone un proceso de construcción y utilización de información proveniente de diferentes fuentes, tanto de tipo cuantitativo como también cualitativo. De esta forma, el desarrollo y aplicación de distintas técnicas e instrumentos de producción de información permiten captar la diversidad de las características del programa en el proceso de implementación.

Sin embargo, entre los diferentes actores del programa se observan dificultades tanto para apropiarse de los instrumentos de registro como para visualizarse como sujetos productores de información. Con lo cual, el sistema de monitoreo y evaluación del programa es concebido como algo externo al mismo y de “propiedad exclusiva” del área que lo diseñó.

Para poder trabajar sobre estas dificultades y modificar ciertas prácticas de los actores del programa, se los invitó a participar de un taller con la finalidad no sólo de indagar respecto de sus representaciones acerca del lugar de la evaluación en el marco del programa, sino también para analizar el rol de cada actor en el proceso de construcción de información. Este taller se diseñó en el marco de un encuentro nacional para reflexionar acerca de la generación de condiciones para la construcción de espacios protectores de los derechos de niños y niñas.

Desarrollo del taller

El taller se organizó, en una primera instancia, con un trabajo de reflexión en pequeños grupos acerca de los sentimientos que les generan las diferentes instancias de evaluación del programa, tomando como disparador diferentes frases positivas y negativas respecto de la evaluación. A partir de dicho intercambio, cada grupo debió crear “su propio fantasma de la evaluación”; el cual, además de sintetizar los sentimientos de cada integrante, debía ser dibujado, tener un nombre y contar con una pequeña descripción destacando las principales características que justificaran el porqué del mismo.

El segundo momento fue un plenario, en el que se buscó constituir un espacio de reflexión, fomentando la discusión y el intercambio, con el fin de compartir estrategias de trabajo para enfrentar los temores y las dificultades para la apropiación de los procedimientos que hacen a la construcción de información para ir monitoreando las actividades que se realizan y los resultados que ellas generan.

En este plenario de trabajo, cada grupo compartió sus producciones destacando sus sentimientos y sensaciones respecto de la evaluación del Programa. Así, a partir de lo elaborado por cada grupo y para seguir profundizando en las distintas miradas, los coordinadores del taller buscamos asumir un rol similar al del moderador en los grupos de discusión, tomando nota sobre los puntos de vista que fueron surgiendo. La relevancia de este momento radicó en que dicho intercambio posibilitó no sólo identificar semejanzas y diferencias en los sentimientos mencionados sino también vincularlos con las representaciones respecto de la evaluación.

A partir de esta instancia, es decir, una vez identificadas las representaciones de los participantes respecto de la evaluación, el rol del área de evaluaciones pasó a ser más activo, se discutieron estrategias de trabajo para resignificarlas y poder así visibilizar la evaluación como una instancia indispensable para la gestión del Programa. De esta forma, se logró reflexionar y analizar el rol de cada actor en el proceso de construcción, buscando establecer entre todos los actores propuestas superadoras que pudieran constituirse en “puntos de encuentro” entre la perspectiva de los diferentes actores y la propuesta de evaluación del programa.

Algunos resultados surgidos en el taller

En relación a los resultados del taller, una de las primeras cuestiones a destacar es acerca de la convocatoria. En ese sentido, respetando los requisitos establecidos por los organizadores del Encuentro Nacional, el taller se realizó durante los dos días que duró el encuentro y la inscripción para el mismo fue voluntaria. Sin embargo, a la primera jornada asistió el 69% de los inscriptos mientras que a la segunda jornada esa proporción ascendió al 89%. Este incremento en la participación se debió, según los diferentes comentarios realizados por los asistentes, a la experiencia vivenciada durante la primera jornada. La propuesta de trabajo del taller de evaluación, que a priori era considerada como “aburrida” y “excesivamente estructurada”, sorprendió favorablemente luego de la primera instancia de trabajo. De esta forma, se convirtió en atractiva y convocante para la segunda jornada, que debido “al boca a boca”, incrementó la participación en el taller durante el segundo día.

Otro de los aspectos a destacar es la heterogeneidad en el perfil de los participantes del taller. Es decir que entre los participantes de la actividad se encontraban: técnicos con experiencia en el programa, otros sin experiencia y otros que cumplen funciones exclusivamente administrativas (con un escaso conocimiento de los instrumentos de evaluación). Así fue como esta diversidad entre los asistentes respecto tanto del perfil como de la experiencia

en el programa, favoreció y enriqueció la propuesta de trabajo del taller.

En este sentido, es significativo resaltar las diferencias observadas en las percepciones y opiniones respecto de la evaluación entre los técnicos con cierta trayectoria en el programa y los recientemente incorporados. Los primeros explicitan su molestia por completar periódicamente los instrumentos de registro de información: “hay muchas planillas”. Los segundos comparan los temores que les provocan las mismas: “¿Qué pensarán de nosotros?, ¿Estará bien lo que hacemos en terreno?, ¿Cómo retomamos lo que no se pudo hacer en estos dos trimestres?, ¿Cómo vamos a poder hacer lo que no pudimos hacer?, ¿Hay otros equipos más avanzados que el nuestro?, ¿Si no nos alcanza el tiempo, qué hacemos?”. En esa misma línea, también expresan que se sienten solos para “hacer esto”, que no hay nadie que los acompañe ni nadie a quién recurrir. Sin embargo, haber participado del taller los ayudó a minimizar estos temores y a darse cuenta que no están solos en estas tareas: “conocer las caras de evaluación ayuda”.

De la misma forma, es relevante destacar que la “resistencia” inicial por participar del taller se reflejó también en la selección de las frases que vinculaban sentimientos con la evaluación referidas al fastidio que les resulta completar las “planillas de evaluación”⁷³ si ellos ya “realizaban otras actividades de evaluación”. Sin embargo, con el desarrollo del taller, pudieron comprender que la evaluación del programa se realiza en un contexto definido previamente (con objetivos y metas y con una periodicidad definida acorde a los compromisos asumidos en la programación) y que eso implica el trabajo con diversos instrumentos de registro que deben ser aplicados con un cronograma establecido. De forma complementaria, se destacó que las instancias de reflexión que los Técnicos Provinciales llevan adelante para compartir las tareas realizadas, son productivas y enriquecedoras pero que no forman parte de la evaluación del programa. En ese sentido, todos los participantes lograron reconocer no sólo la necesidad sino también la utilidad de la evaluación en el marco de una política pública.

Otro de los ejes sobre los cuales se reflexionó es la controversia “información cuantitativa vs información cualitativa”. Algunos de los participantes sostienen que la evaluación no refleja lo que realmente se hace en terreno

⁷³ Para ilustrar esto, sirve mencionar que las frases elegidas para representar los sentimientos que provoca trabajar con las planillas diseñadas, fueron:

“Completar esta planilla es darles información para que nos evalúen”

“Completar esta planilla es hacerle el trabajo a evaluación”

“Completar esta planilla es complicado”

“Completar esta planilla es un fastidio”

porque “hay una gran cantidad de planillas donde debe completarse con números”. Por lo tanto surgió la necesidad de complementar la información cuantitativa con la cualitativa: “hay que encontrar la forma de visualizar un poco más el trabajo hecho en terreno”, “hay que sacarle punta al lápiz: agregarle algo cuali para que no vaya tan frío”, “tal vez no se alcanzan las metas pero no se puede dar cuenta del proceso que llevó a que la meta se alcanzara parcialmente”.

Al respecto el Área de Evaluaciones, recordó que el modelo de evaluación comprende ambas metodologías, cuantitativa y cualitativa, para dar cuenta de forma integral del proceso que se está desarrollando. Sin embargo, destacó que las metas planteadas por el programa, al ser metas físicas, relacionan productos (bienes y servicios) con distintas unidades de medidas; lo cual permite cuantificar, tanto lo que se espera hacer en un período determinado de tiempo, como lo que efectivamente se ha podido hacer y lo que no. Asimismo, los diferentes instrumentos de evaluación prevén un espacio en el cual se pueda expresar las dificultades y obstáculos enfrentados durante el desarrollo de las acciones en terreno, los aprendizajes generados y las estrategias a desarrollar para re direccionar las acciones que sean necesarias. Todas estas cuestiones refieren a aspectos cualitativos que hacen al proceso de intervención, a lo que debe agregarse la utilización de otras técnicas (grupo de discusión y entrevista semiestructurada), previstos en el modelo de monitoreo y evaluación vigente.

Conclusiones del trabajo en el taller

Para finalizar, se destacan algunas conclusiones surgidas en los espacios de trabajo:

- La evaluación provoca una tensión a partir de un sentimiento ambivalente: por un lado, los participantes del taller la reconocen como necesaria y útil, por el otro, produce temor ante la posibilidad de ser juzgados por su desempeño y resultados obtenidos.
- El trabajo con los instrumentos destinados a la construcción de información, en principio es visualizado como una pérdida de tiempo. Sin embargo, a instancia de varios participantes, se terminó reconociendo que los instrumentos utilizados son claros, prácticos, sencillos y útiles para el trabajo posterior de planificación.
- Las actividades realizadas en el marco de los talleres, permitieron un mayor acercamiento entre los técnicos que realizan actividades vinculadas a la implementación y el Área de Monitoreo y Evaluaciones, ayudando a visualizar a la evaluación como parte del programa.

- La implementación de un sistema de monitoreo con la participación activa de técnicos responsables de la implementación, requiere de acompañamiento, apoyo y escucha.

- Considerando la función que debe cumplir la información construida a partir de un proceso de intervención, se pudo vincular a la evaluación con la planificación estratégica, identificando los aspectos positivos de contar con insumos para reflexionar en torno a lo que se pudo hacer y lo que aún no se pudo hacer, considerando los aprendizajes obtenidos a partir de la práctica y la posibilidad de introducir cambios en la forma de hacer.

Reflexiones finales

Como ya señaláramos, los talleres realizados tuvieron como propósito conocer en mayor profundidad las representaciones que tienen de la evaluación los técnicos encargados de la implementación del programa, a la vez que propiciar un mayor acercamiento entre éstos y el Área de Monitoreo y Evaluaciones.

Tal como lo señalan distintos autores y, lo comprobamos en nuestra práctica cotidiana, la institucionalización de la evaluación en las políticas públicas es un proceso complejo y lento. En este sentido, a lo largo del taller, se pudo ir visualizando, a través del trabajo conjunto con los técnicos, cuáles son las diferentes resistencias y prejuicios, que dificultan la incorporación y apropiación de los instrumentos de registro de información y la posterior utilización de del conocimiento producido en la planificación estratégica.

De esta forma, este espacio para reflexionar sobre los “fantasmas” que genera la evaluación y la importancia de contar con información válida, confiable y oportuna a través de los instrumentos de registro, ha permitido descartar algunos mitos e ideas más cercanas a la evaluación normativa que surgían constantemente en el intercambio. También, promovió la incorporación de la evaluación, a partir de reconocerla como una instancia necesaria y positiva y útil en la gestión en territorio. En ese mismo sentido, se identificó la relevancia que tiene la producción de conocimiento en el marco de una planificación estratégica que permita orientar y reorientar las acciones a realizar. Aunque también se destaca que se siguen visualizando algunas resistencias. Asimismo, permitió generar un encuentro de reflexión conjunta entre diversos integrantes del programa, con funciones y responsabilidades diferentes, que a partir de intercambios, de escuchar diferentes voces, y que cada actor comparta sus opiniones fueron surgiendo posibilidades concretas y reales de pensar, buscar, generar e implementar acuerdos para mejorar la gestión del Programa.

Para finalizar, creemos que a partir del trabajo realizado con los diversos

integrantes del programa, hemos logrado un paso más en el trabajo que promovemos cotidianamente de institucionalizar la construcción de información y la evaluación en el programa social del cual formamos parte.

Referencias

García Puente, M. (S/F) La evaluación de políticas públicas y sociales. Un análisis entorno a los actores. Disponible en <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/04/garcia-puente.pdf>

Martínez Nogueira, R. (2012) La evaluación de políticas como herramienta indispensable para el buen gobierno. Seminario Internacional: La evaluación de políticas por herramienta para el desarrollo. Buenos Aires 22 y 23 de octubre de 2012. Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Conferencia inaugural

Neirotti, N. (2001) La función de evaluación de programas sociales en Chile, Brasil y Argentina. Disponible en: http://www.academia.edu/772262/La_funcion_de_evaluacion_de_programas_sociales_en_Chile_Brasil_y_Argentina

Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2007). Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales. Buenos Aires: Paidós.

Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2006). Programación y evaluación de Proyectos Sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia. Buenos Aires: Paidós.

Oszlak y O'Donnell (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires: Cedes. Disponible en: http://www.cedes.org/informacion/ci/publicaciones/doc_t.html.

Rossi, P., Freeman, H. (1989) Evaluación. Un enfoque sistemático para programas sociales. México: Editorial Trillas

Sautu, R. (2001) "Acerca de qué es y no es investigación científica" en Wainerman, C. y Sautu, R. (Compiladoras) La Trastienda de la Investigación. Argentina, Ediciones Lumiere

Tamayo Sáez, M. (1997) “El análisis de las políticas públicas”. En Bañón, F. y Carrillo, E. (Compiladores) La nueva Administración Pública. Madrid: Alianza Universidad.

La evaluación como un fenómeno global: redes transnacionales de evaluación y sus acciones en la incorporación de un enfoque de género

Autores: María Alejandra Lucero Manzano; Pablo Rodríguez-Bilella
Universidad nacional de San Juan

Resumen

En los últimos años la evaluación ha ido ganando terreno a nivel mundial, siendo entendida como parte del proceso por el que podría alentarse las políticas de aprendizaje o de crecimiento y desarrollo institucional. Esto explica el acelerado crecimiento en las dos últimas décadas de las Organizaciones Voluntarias para la Evaluación Profesional (VOPEs) de carácter internacional y nacional (de Silva y Saunders; 2013). Los integrantes de las mismas han comenzado a aunar esfuerzos para el desarrollo de capacidades, la cooperación mutua y el intercambio de conocimientos. Particularmente Entre los temas actuales abordados en estos ámbitos aparece la inclusión del enfoque de género en las evaluaciones como una manera de analizar las políticas y los programas que puede contribuir a mejorar las acciones de desarrollo actuales.

Este artículo se enfoca en la expansión y el rol de las Redes Transnacionales de Evaluación (RTE), y sus acciones para la incorporación del enfoque de género en el campo de la evaluación. Para ello, se introduce en primer lugar el importante crecimiento en números de redes y sociedades regionales de evaluación en las últimas décadas. A continuación, se analiza el escenario actual que presenta el enfoque de género en la evaluación y las acciones de las RTE referidas al desarrollo de capacidades para la realización de evaluaciones con enfoque de género. Finalmente, se analiza cuáles son las tendencias principales en el campo de la evaluación y las VOPEs, entre ellos, de qué manera se está creando un ambiente propicio para el desarrollo y uso de las evaluaciones con enfoque de género.

Introducción

Distintas instituciones internacionales han reconocido el importante rol que las organizaciones de la sociedad civil pueden y deben tener en los procesos de desarrollo nacional, tal como fue declarado en el Programa

para la Acción de Accra (2008) y en el 4º Foro de Alto Nivel que tuvo lugar en Busan hacia fines de 2011. En este último se reconoció por primera vez en este tipo de foros a representantes de la sociedad civil como aliados formales, reconociendo que son probablemente los más cercanos a las experiencias cotidianas de aquellos actores a quienes los esfuerzos de desarrollo pretenden apoyar. Las conclusiones del Foro de Busan mostraron un nuevo énfasis en las necesidades de compromiso de la sociedad civil (y el sector privado) con las autoridades nacionales para apoyar la formulación y ejecución de políticas dirigidas por los mismos países (Rugh, 2013:18). En el campo de la evaluación, las organizaciones de la sociedad civil pueden proveer una vía para enfrentar desafíos y transformar las prácticas de desarrollo, brindando oportunidades para aprender de la experiencia y mejorar políticas y programas de desarrollo. En este sentido, la evaluación cercana al accionar de la sociedad civil tiene el potencial para transformarse en una herramienta poderosa para el cambio, la mejora y la responsabilidad pública (Kirk, 2013:5).

El fenómeno de la globalización de la evaluación se ha manifestado en las dos últimas décadas, teniendo su origen cuando organizaciones y agencias internacionales, gobiernos nacionales y empresas regionales comenzaron a encargar a evaluadores que llevaran a cabo sus trabajos dentro y fuera de las fronteras nacionales. Junto a ello, se ha observado un crecimiento notable de sociedades, redes y asociaciones de evaluación que trabajan en contextos de gran diversidad. Este escenario complejo ofrece una gama de intereses diversos en los que se pueden focalizar las VOPEs, las cuales, se organizan en grupos de trabajo para plantearse objetivos concretos al respecto y generar acciones para su cumplimiento. Entre dichos intereses, las cuestiones relativas a la adopción de un enfoque de género y DDHH en las evaluaciones van teniendo una importancia creciente.

Este artículo intenta caracterizar la realidad de las VOPEs que trascienden las fronteras, denominadas “Redes Transnacionales de Evaluación” (RTE) teniendo en cuenta su acelerado crecimiento en las últimas dos décadas y las actividades y servicios principales que ofrecen tanto a sus miembros como a la sociedad en general. Seguidamente, se buscará caracterizar las acciones que algunas de las mencionadas RTE vienen realizando en lo que respecta al enfoque de género en las evaluaciones y los desafíos presentes en su trabajo. Finalmente, se culminará con algunas reflexiones respecto a la realidad y tendencias de las VOPEs tanto en el campo de la evaluación en general, como en la adopción del enfoque de género en particular.

Redes Transnacionales de Evaluación (RTE)

Patton (2010) considera que el crecimiento global de la evaluación, y en particular el incremento de sociedades de evaluación en todos los continentes, han sido bastante impresionantes y uno de los cambios más significantes en el campo. La aparición de estas sociedades, asociaciones y redes ha sido relativamente nuevo y al mismo tiempo un fenómeno creciente (Ba Tall, 2009; Smith et al., 2011). Más recientemente, esta diversidad de organizaciones ha comenzado a ser identificada con el acrónimo “VOPEs” (por sus siglas en inglés), es decir, Organizaciones Voluntarias para la Evaluación Profesional⁷⁴. Actualmente hay aproximadamente 135 VOPEs nacionales, regionales y globales (IOCE, 2014a). Muchas de ellas se han consolidado y han contribuido a la creación de la comunidad internacional de la evaluación (Mertens y Russon, 2000; Picciotto, 2003; IOCE 2014a), donde VOPEs de diferente escala (nacional, regional, global) están interesadas en trabajar en forma conjunta para fortalecer la presencia, la práctica, y la teoría de la evaluación, es decir, la promoción de una cultura de evaluación (Raina, 2003).

El espectro de servicios que las VOPEs tienden a ofrecer (la circulación de hallazgos e informes de evaluación; la expansión de la cultura de la evaluación; el desarrollo de habilidades, experiencia y métodos a través de conferencias, seminarios y talleres; el desarrollo de estándares, valores y principios para guiar la evaluación) es la expresión de la creencia clave de las VOPEs sobre la evaluación como una práctica que puede ser fortalecida por los esfuerzos profesionales y colectivos de colegas trabajando juntos de manera organizada.

En lo que refiere a las Redes Transnacionales de Evaluación, la Sociedad Australasia de Evaluación (AES) fue, en 1987, la primera asociación regional en constituirse, siendo su misión “inspirar a profesionales de la evaluación con la fundación de una organización para la continua mejora en la teoría y práctica de la evaluación por toda Australasia” (Markiewicz, Eliadis y Lucks, 2013:70). Actualmente tiene más de 1000 miembros de la región que representan varias áreas de la práctica de la evaluación y se reúnen en forma periódica a través de redes regionales, Grupos de Trabajo, foros y conferencias bianuales. El desarrollo de Evaluación Indígena es una de las prioridades de la red con el objetivo de incrementar el número de población indígena en el campo de la evaluación, fortalecer la capacidad de producciones de alta calidad, el trabajo ético en contextos indígenas e incrementar las habilidades,

⁷⁴ El origen del acrónimo VOPE está íntimamente relacionado a la iniciativa de EvalPartners, que será desarrollada luego en este artículo.

competencias y conocimientos de los y las profesionales en evaluación.

La Sociedad Europea de Evaluación (EES) fue fundada en 1992, y tuvo su primera conferencia en 1994 en La Haya. Cuenta con aproximadamente 500 miembros individuales y 30 institucionales. Su meta es promover la teoría, la práctica y la utilización de la evaluación de alta calidad en, pero no exclusivamente, los países europeos. Desde sus inicios, ha tenido un rol crucial en la promoción y creación de VOPEs nacionales, actualmente presentes en casi todos los países europeos. Así mismo, en el contexto Europeo, otra asociación regional de evaluación es DeGEval (que incluye Alemania, Austria y Luxemburgo) y NESE (la Red de Sociedades de Evaluación de Europa), con la cual la EES trabaja en cooperación para promover VOPEs nacionales en Europa (IOCE, 2012b). Algunos de los servicios ofrecidos a sus miembros son: las Conferencias Bianuales, acceso a revistas de evaluación, boletines de noticias y eventos de desarrollo profesional, oportunidades de contacto y de compartir información con colegas, la participación en Grupos Temáticos, entre otras (Bustelo y Saunders, 2013).

AfrEA es la red de evaluación de África, integrada por 35 VOPEs nacionales del continente, más de 1100 miembros individuales, y 6 miembros institucionales. Fue fundada en 1999 y, desde entonces, 7 conferencias internacionales se han llevado a cabo, en donde ha resultado bastante significativo el trabajo realizado en las Pautas Africanas de Evaluación – basadas y adaptadas en los Estándares de Evaluación de Programas de AEA- , así como el African Rooted Evaluation approach –aún en desarrollo-; siendo uno de los temas centrales de la 7^{ma} Conferencia de AfrEA realizada en Camerún a principios del 2014. Las áreas prioritarias de AfrEA son su crecimiento y fortalecimiento como organización; la creación de capacidades de evaluación en África; incrementar la demanda y uso de evaluaciones de calidad; y generar, almacenar y compartir conocimientos sobre desarrollo en el continente. En los últimos tiempos, han producido el Africa Evaluation Journal⁷⁵, su primera revista profesional dedicada al campo de la evaluación (Traore y Wally, 2013).

La Red de Evaluación del Este y Norte de África (EvalMENA), fundada en 2011, se esfuerza por reunir a todos los profesionales de desarrollo de MENA interesados en la evaluación bajo un paraguas de alcance regional. Su Visión es ver acciones de desarrollo (proyectos, programas, actividades de investigación y desarrollo) mejor realizadas porque han sido bien evalua-

⁷⁵ <http://www.aejonline.org/index.php/aej>

das. Con alrededor de 170 miembros, y presencia en 25 países, EvalMena ha organizado el primer curso de capacitación en línea sobre la evaluación del desarrollo en árabe, ha ganado presencia en el panorama mundial de asociaciones de evaluación, y da sostén a sus miembros, apoyándose en una formación de alta calidad ofrecida por expertos internacionales, además de asesoramiento y coaching entre pares a través de su servidor.

La Red Internacional de Evaluación de Programas (IPEN) es la organización de evaluación transnacional que abarca la región que antes era la URSS, ahora conocida como la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Fue en la conferencia de la Asociación Americana de Evaluación de 1999, cuando algunos grupos de interés de la región de la CEI anunciaron su plan de crear una red en la región, que cinco meses después se lanzó como IPEN. Desde entonces, las conferencias anuales se han celebrado en diferentes países, con seminarios y talleres a diferentes niveles de experticia, dirigidos por tutores regionales y extra-regionales. IPEN cuenta hoy en día con más de 600 miembros. Además, para promover la evaluación ha creado las 'Escuelas de Evaluación', realizadas cuatro veces en diferentes lugares y orientado a evaluadores principiantes y avanzados. Uno de los principales desafíos que enfrenta es la necesidad de armonizar y encontrar los temas y cuestiones de interés común para toda la región y, por otro lado, fortalecer los vínculos con los gobiernos y establecer una cultura de la evaluación en sus prácticas (Kosheleva y Tretiakova, 2013).

La comunidad de evaluadores para el sur de Asia (CoE) se puso en marcha a finales de 2008, como un proyecto titulado "Promoción de Teoría y Prácticas de Evaluación en Asia del Sur - La construcción de una comunidad de evaluadores" (Kumar-Range, Shiv y Sandip, 2012). El CoE busca proporcionar a los evaluadores que trabajan en el sur de Asia una plataforma donde pueden aprender unos de otros, y, a su vez, contribuir al fomento del campo de la evaluación a nivel mundial. Hoy en día, cuenta con alrededor de 300 miembros individuales y 18 miembros institucionales. Miembros de diferentes países - especialmente en Nepal, Bangladesh y Afganistán - han comenzado el proceso de creación de Asociaciones/Organizaciones Nacionales de Evaluación y avanzado a establecerlas como entidades legales en cada uno de sus países y vinculadas a CoE Asia del Sur como socios.

La Asociación de Evaluación de Asia Pacífico (APEA) es una de las VOPEs regionales más nueva, que tuvo su lanzamiento inaugural en septiembre de 2012. Durante 2013, sus Estatutos y Reglamentos se aprobaron, los funcionarios interinos y miembros de la Junta fueron elegidos, y el registro legal se recibió en Kuala Lumpur, Malasia, donde APEA tiene ahora sedes.

Al ser una organización de membresía para las asociaciones de evaluación/redes y grupos nacionales, temáticos y sectoriales en Asia, APEA aún no ha adoptado medidas oficiales para formalizar su membresía. Sus principales objetivos son ayudar a sus miembros en el fortalecimiento de sus capacidades de evaluación y su utilidad para mejorar la eficacia y la rendición de cuentas a los beneficiarios finales en el nivel comunitario, local, provincial y nacional de las políticas, programas y proyectos de sus respectivos países. Las VOPEs nacionales que inicialmente formaban APEA deberán trabajar juntos por la causa común de defender y ayudar a construir capacidades de evaluación en los diferentes sectores de la sociedad.

La Red Latinoamericana y del Caribe de Evaluación, Monitoreo y Sistematización (ReLAC) fue puesta en marcha en octubre de 2004 en Lima, Perú (Rodríguez Bilella, 2013). El principal motor de la creación de la red fue la ausencia de un espacio en el que los evaluadores de la región puedan compartir sus experiencias y fortalecer sus habilidades de evaluación. Desde entonces ha celebrado tres conferencias regionales, tiene 16 VOPEs nacionales establecidas o en proceso de formación, y cuenta con más de 1.600 miembros. La ReLAC apunta a fortalecer la cultura y la práctica de seguimiento, evaluación y sistematización como un proceso social y político fundamental, con el fin de mejorar las políticas, programas y proyectos en un entorno de mayor transparencia y participación ciudadana. Recientemente se ha desarrollado un curso de e-learning en Español de Introducción a la Evaluación, que ha contado con más de 800 participantes. El trabajo en red ha sido facilitados por los medios virtuales con que cuenta donde se han establecido varios grupos temáticos⁷⁶. Así mismo, en América Latina, más precisamente en el Caribe, se ha creado recientemente la Caribbean Evaluators International (CEI), como la primera VOPE de habla inglesa en la región. La CEI surge en Febrero de 2014 como un resultado tangible de la iniciativa EvalPartners, con el deseo de dar fuerza al desarrollo profesional en monitoreo y evaluación de quienes trabajan en el Caribe, procurando contribuir con mejoras económicas y sociales a la vez que proteger la democracia en la región. Además, se propone promover el desarrollo de servicios de evaluación culturalmente apropiados para la zona⁷⁷.

En América del Norte existen dos importantes sociedades evaluaciones nacionales, esto por el elevado número de participantes, así como su im-

⁷⁶ Para la suscripción a sus listas de discusión, la cuenta es relac@gruposyahoo.com.ar, y la plataforma social es <http://noticiasrelac.ning.com/>

⁷⁷ Ver: <http://noticiasrelac.ning.com/profiles/blogs/nueva-red-de-evaluacion-en-el-caribe>

portante papel en la creación de otras VOPEs. La Asociación Americana de Evaluación (AEA) fue la primer VOPE nacional creado en 1986, cuando la Sociedad de Investigación de Evaluación y la Red de Evaluación se fusionaron (Quesnel, 2006). Cuenta con más de 7.700 miembros que representan a todos los estados de los EE.UU., así como más de 60 países de todas partes del mundo. Además cuenta con varias asociaciones sub-nacionales. Por otra parte, la Sociedad Canadiense de Evaluación (CES) fue lanzada en 1979, y cuenta con unos 1.900 miembros canadienses, pero también tiene 103 miembros internacionales. El CES también tiene representaciones provinciales.

En noviembre de 1995, las sociedades de evaluación estadounidenses y canadienses organizaron la Conferencia Internacional de Evaluación en Vancouver, en colaboración con la Sociedad Europea de Evaluación. Por lo general, se considera que esta fue la primera conferencia verdaderamente internacional, con 1.600 evaluadores de 65 países de los cinco continentes, un hito en la creación de una comunidad internacional de evaluación (Patton, 2001). La idea de un organismo de evaluación internacional para representar los intereses de todas las entidades de evaluación a nivel mundial fue primero discutido allí, incluyendo ideas para promover aún más la evaluación a nivel mundial, y para ayudar a los países que eran principiantes en la evaluación. Finalmente, con el apoyo de la Fundación W. K. Kellogg, dos reuniones de residencia se desarrollaron en 2000 y 2002, que llevaron a la Asamblea Inaugural de la Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación (IOCE) en Perú en Marzo de 2003. Sus objetivos son fortalecer el liderazgo y capacidades de evaluación en países en desarrollo, promover relaciones entre la teoría y la aplicación práctica de la evaluación alrededor del mundo, y promover la evaluación como una profesión. Muchos de sus esfuerzos han estado direccionados hacia un mayor pluralismo en la comunidad de evaluación, inspirada por la idea de ser una comunidad de respeto mutuo de profesionales y teóricos, entre quienes hay un amplio rango de posiciones, y donde hay un espacio para aprendizaje y enriquecimiento mutuo.

La Asociación Internacional de Evaluación para el Desarrollo (IDEAS) fue fundada en 2001 gracias al apoyo de organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial. IDEAS surgió como una asociación voluntaria de evaluadores profesionales, instituciones para el desarrollo, y organizaciones de la sociedad civil comprometidas en promover globalmente la teoría, métodos y práctica de evaluación para el desarrollo. Congrega evaluadores de diferentes países, con el principal objetivo de contribuir al mejoramiento de

la calidad y expansión de la práctica de la evaluación en la ayuda al desarrollo, especialmente en países en desarrollo y transición. Actualmente, tiene más de 700 miembros, de más de 90 países – aproximadamente la mitad de ellos de países de África, Latinoamérica y Asia. Las actividades están diseñadas para expandir el suministro (desarrollo de capacidades de evaluación) y la demanda de la evaluación (construir la apropiación de la evaluación por parte de legisladores, responsables de políticas y otros actores clave para entender y desplegar la evaluación como un instrumento para una mejor gobernanza y uso eficiente de los recursos).

Una reciente y particular TEN es EvalPartners, que no debe considerarse una VOPE en sí misma, sino una alianza de colaboración internacional. Fue lanzada en Accra, Ghana, en Enero de 2012, bajo el auspicio de UNICEF y IOCE, y fondos del gobierno de Finlandia. EvalPartners representa el consenso generalizado sobre la importancia de la evaluación como un instrumento eficaz para apoyar los programas de desarrollo para lograr resultados equitativos y sensibles al género (Catsambas et al., 2013). Mientras busca el realce de Organizaciones de la Sociedad Civil en general, EvalPartners se focaliza en las VOPEs, entendiendo que han aumentado en números y en alcance de actividades y áreas de influencia (Murray and de Silva, 2013). Casi 50 socios (VOPEs, instituciones académicas, agencias de las UN, y socios de desarrollo bilaterales y multilaterales) trabajan en red como un camino de aprendizaje de buenas prácticas, cooperación mutua y oportunidades de intercambio de conocimiento. Desde finales de 2012 han puesto en marcha varios proyectos e iniciativas: programa de apoyo peer to peer (colaboración entre VOPEs), un proyecto de desafío de la innovación para fortalecer la demanda y uso de la evaluación, la declaración de 2015 como EvalYear, varios e-programs sobre evaluación para el desarrollo (en español, árabe y ruso), la publicación de dos libros en su serie sobre la promoción de las funciones de la sociedad civil en la promoción de las capacidades de evaluación, la identificación de ideas innovadoras con un foco explícito en materia de equidad y género dentro de las estrategias para fortalecer la demanda y el uso de la evaluación para informar a la formulación de políticas, entre otros como una iniciativa de organizaciones pares que quieren influir en los demás a moverse en una acción coordinada hacia los resultados finales sensibles a la equidad y el género.

El enfoque de género en las evaluaciones y el trabajo de las RTE

Las evaluaciones centradas en la equidad proporcionan un juicio formulado sobre la pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad de las

políticas, programas y proyectos relacionados con el logro de resultados de desarrollo equitativos. Se centran explícitamente en las dimensiones de equidad de las intervenciones, yendo más allá de los datos cuantitativos convencionales hacia el análisis de los cambios de comportamiento, los procesos y las actitudes sociales complejas, y recogiendo información sobre grupos socialmente marginados o de difícil acceso (Bamberger y Segone, 2012). En este marco, la cuestión de género en las últimas décadas ha ganado importancia en lo referente a su incorporación como parte eje de las políticas y programas de desarrollo, especialmente luego de la Conferencia de Beijing (1995) en donde se reconoce la igualdad de género como un prerrequisito para el desarrollo. Existe un amplio acuerdo en que una evaluación sensible a los DD.HH. y la igualdad de género aborda los principios de programación tal como lo requieren un enfoque basado en los derechos humanos y una estrategia de transversalización de género, contribuye al proceso de cambio social y económico, que es esencial para gran parte de la programación de desarrollo, identificando y analizando las desigualdades, prácticas discriminatorias y relaciones desiguales de poder que son el centro de los problemas del desarrollo. La evaluación sensible a los DD.HH. y la igualdad de género puede ayudar a que las intervenciones sean más efectivas y los resultados más sostenibles (UNEG, 2011). No obstante, los avances en materia de igualdad de género han sido escasos. Más aun, las dificultades para evaluar los avances en materia de género han mostrado sus limitaciones en lo que respecta a su aplicación metodológica y análisis (Espinosa Fajardo, 2011).

Ante este escenario, es inevitable preguntarse entonces qué es lo que está pasando. La transversalización del enfoque de género enfrenta varios desafíos, entre ellos, la ausencia de voluntad política y una capacidad institucional limitada en lo que respecta al género y la evaluación (Espinosa, 2013). Lo cierto es que son pocos los enfoques de M&E que permiten entender cómo es que se ha dado el cambio en lo que respecta a relaciones de género. En general, las evaluaciones se centran en la medición del alcance de las metas planteadas sin hacer mención a cómo esos resultados fueron alcanzados por género, cómo se relacionan y qué reflejan. Tampoco tienen en cuenta o están diseñadas en función de las características de los cambios de poder y los desafíos generados por las intervenciones por los derechos de las mujeres (Batliwala y Pittman, 2010). Esta situación es conocida en el mundo de la evaluación y en los últimos años ya se han observado acciones para transformar esta realidad.

Algunas RTE han colocado en su agenda la necesidad de realizar acciones tendientes a la incorporación de la perspectiva de género en las evaluaciones.

En este sentido, la EES cuenta entre sus grupos temáticos uno dedicado específicamente a temáticas de evaluación y género, creado al reconocer la importancia de la equidad de género como un prerrequisito para el desarrollo, tal y como fue expresado en la Conferencia de Beijín 1995. Sus acciones han ido encaminadas a la sensibilización y concientización en la temática con resultados importantes dentro de la comunidad europea de evaluación. En este sentido, el abordaje de temas al respecto se ha observado en las últimas Conferencias organizadas por la EES, donde se ha visto en cada una un aumento significativo de las presentaciones, paneles y experiencias que desarrollan cuestiones relativas al género⁷⁸.

Por otra parte, también la ReLAC ha comenzado en los años recientes a mostrar su interés en el enfoque de género en las evaluaciones. Sus bases y antecedentes tienen un carácter histórico y social que otorga mayor relevancia a la incorporación del enfoque, especialmente atendiendo a la fuerte presencia de descendencia indígena y africana en contextos de pobreza, exclusión y discriminación, como así también de organizaciones de la sociedad civil. Así mismo, una serie de eventos desarrollados en 2010 y 2011 dejaron entrever la necesidad de contar con un espacio de reflexión acerca de aspectos teóricos y prácticos y el alcance de este enfoque de evaluación. En este contexto surge la Comunidad de aprendizaje llamada “Grupo de Evaluación, Género y DDHH”, un espacio virtual de aprendizaje y de participación de más de 120 miembros en la que, sin costo alguno, es posible compartir experiencias, conocimientos, resultados de estudios y evaluaciones relacionadas con la perspectiva de género y DDHH⁷⁹. En el tiempo que lleva desde su creación ha podido acordar intereses comunes en la temática; la ejecución de dos foros y difusión de las conclusiones referentes a la transversalización del género en América Latina y Caribe y el uso de los resultados de las evaluaciones.

Resulta importante destacar que los grupos de estas dos redes, EES y ReLAC, actualmente se encuentran trabajando en un proyecto de cooperación seleccionado por EvalPartners para desarrollar las “Directrices para incluir una perspectiva ‘género+’ en las VOPEs”. Esta propuesta busca identificar pasos claves para analizar la inclusión de los aspectos críticos de un enfoque ‘género+’ en la cultura y práctica de ambas sociedades de evaluación y poner a disposición de ellas distintos instrumentos que la favorezcan. El enfoque

⁷⁸ Para más información se puede consultar la página de la EES (www.europeanevaluation.org)

⁷⁹ Ver: http://noticiasrelac.ning.com/group/evaluacion-genero-y-derechos-humanos?commentId=3713302%3AComment%3A40398&xg_source=msg_com_group

género+ constituye una mirada innovadora que busca profundizar las evaluaciones sensibles a la igualdad de género y a la equidad. El término “género +” se utiliza para incluir expresamente la noción de interseccionalidad, es decir, el objetivo es el reconocimiento de que la dimensión de género se cruza con otras desigualdades que viven las personas, como pertenencia étnica, clase social, edad, discapacidad, orientación sexual, entre otras. De esta forma, el análisis incluye el cruce de diferentes formas de discriminación que viven las personas o grupos sociales⁸⁰.

Así mismo, la iniciativa EvalPartners, en su propósito de construcción de capacidades en evaluación, ha lanzado entre sus propuestas de e-learning el curso Equity-Focused and Gender Responsive Evaluations en la cual se aborda, a través de once módulos, las oportunidades y desafíos, así como las implicancias metodológicas de evaluar los efectos de las políticas, programas y proyectos destinados a mejorar los resultados de desarrollo equitativo.

Por otra parte, en África, en 2002 ha sido creada la Africa Gender and Development Evaluators Network (AGDEN), un grupo temático especial de AfrEA y UN Women que busca posicionarse como líder en la provisión de expertos en evaluación con fuertes habilidades en la aplicación de los principios de género y Derechos Humanos en las evaluaciones en África, además de influir en la construcción de políticas y en la práctica desde esta perspectiva. Desde sus inicios, AGDEN ha pasado de 14 a más de 100 miembros quienes contribuyen a: aumentar las capacidades individuales y el uso de las evaluaciones a través de una batería de herramientas, talleres y paneles de discusión; la creación de un ambiente que brinde apoyo a la evaluación contribuyendo al monitoreo acerca de cómo se aborda la igualdad de género a nivel nacional y la promoción de las capacidades de evaluación; fortaleciendo sistemas de evaluación sensibles al género y basados en la equidad; entre otras. En diez años de trabajo AGDEN ha mostrado un progreso interesante en lo que refiere a la importancia de incorporar los principios de equidad de género y DDHH en M&E que se puede observar en el creciente interés de evaluadores por aprender y compartir conocimientos y experiencia que permitan construir capacidades al respecto. En las organizaciones, si bien existe una conciencia creciente acerca de estas cuestiones, su incorporación efectiva a los sistemas de evaluación de las organizaciones aún tiene mucho camino por recorrer (Kaabunga y Etta, 2013).

En el caso de AEA, el grupo temático Feminist Issues in Evaluation fue

⁸⁰ Más información en: <http://noticiasrelac.ning.com/group/evaluacion-genero-y-derechos-humanos/forum/topics/participa-en-el-foro-g-nero-por-la-incorporaci-n-de-un-enfoque-de>

formalmente aprobado en 1997, pero fue en 1992 cuando un grupo de evaluadoras feministas comenzó a cuestionarse la necesidad de incorporar al análisis del campo de la evaluación aspectos relativos a cuestiones de género, una mayor diversidad de pensamiento y participación, y el importante rol que tienen los objetivos de justicia social en la evaluación. En aquella época la idea de una Evaluación Feminista no fue aceptada por ciertos sectores. Este grupo ofrece, en las Conferencias Anuales de la red, presentaciones y sesiones que abordaban cuestiones de inequidad de género, focalizándose en la necesidad de evaluaciones sensibles al género con un número creciente de participantes cada año. Este hecho se transforma en uno de los logros más importantes de la red junto con la publicación del volumen sobre Evaluación Feminista en 2002, en la revista *New Directions in Evaluation*. Se trataba, hasta 2013, del único volumen sobre Evaluación Feminista. Hoy en día, sus mayores desafíos están en la incorporación de una mayor cantidad de evaluadores que se interesen en la temática y mayores posibilidades y dedicación para escribir y difundir conocimientos referentes a la misma (Catsambas, Seigart y Whitmore; 2013).

En el caso de IPEN, la iniciativa de trabajo en cuestiones de género en las evaluaciones vino de la mano de UNIFEM (UN Women) en 2009 producto del interés de la red en generar relaciones de cooperación con organizaciones internacionales expertas en el campo de la evaluación. El resultado de ello fue la creación del proyecto “Transformative Mixed Methods (TMM) Evaluation in IPEN región” propuesto por la Unidad de Evaluación de UN Women como un enfoque metodológico de evaluación sensible a los DDHH y género. Esta metodología tiene como características principales: el lugar donde se encuentran las personas que tienen la vida y experiencias de sociedades marginales; las relaciones asimétricas de poder; el vínculo entre la investigación social y la acción; y utiliza la teoría transformativa para desarrollar la teoría del programa y el enfoque de evaluación. El propósito del proyecto TMM era asegurar la amplia difusión de ideas para construir una red de 22 personas con conocimientos en TMM que recibirían subvenciones para impartir capacitaciones en sus países y luego reflexionar sobre los aprendizajes que las mismas dejaron sobre el uso del TMM. Desafortunadamente, debido al tiempo insuficiente para aplicar los conceptos del TMM y reflexionar sobre las experiencias, este proyecto tuvo una duración de sólo 6 meses. Pareciera ser que estos factores son un denominador común en la región, situación que dificulta la generación de conocimientos y materiales sobre evaluación en la región de IPEN (Kosheleva y Tetriakova; 2013).

Desarrollo de las RTE y la adopción del enfoque de género.

Reflexiones finales

Las Redes Transnacionales de Evaluación (RTE) emergieron principalmente debido a la necesidad de colaboración entre individuos o VOPEs para incrementar los esfuerzos de una región en particular y para compartir experiencias en contextos relacionados. En muchos casos, han sido determinantes para el establecimiento de redes nacionales, mientras que también apuntan a ser una organización en alza con procesos de organización plurales y democráticos.

En la actualidad, internacionalmente se ha reconocido que las relaciones de género asimétricas constituyen un obstáculo para el pleno desarrollo de las sociedades. Así se han planteado objetivos tendientes a transformar esta realidad. Esta situación tiene implicancias directas en la formulación de proyectos, en su ejecución, como así también en su evaluación. En el núcleo de la visión de las RTE está la creencia de la evaluación como una práctica que puede ser mejor fortalecida a través del esfuerzo profesional y colectivo de los colegas trabajando en conjunto y de manera organizada. Precisamente las RTE buscan fortalecer la práctica de la evaluación a través de esfuerzos para el desarrollo de capacidades de evaluación colectivas. La presencia de intereses temáticos o grupos de trabajo ha sido común en la mayoría de las RTE, ya que son formas prácticas de permitirle a sus miembros traspasar las fronteras nacionales y establecer contactos con colegas de otros países y regiones interesados en los mismos tópicos. Esto está particularmente claro cuando se observa las tendencias comunes compartidas por las RTE que pueden resumirse en: el incremento de los esfuerzos hacia una buena gobernanza y fortalecimiento de la sociedad civil; una creciente preocupación por el apoyo hacia la demanda de la evaluación, versus el fortalecimiento del suministro; pluralismo metodológico como una ortodoxia aceptada y; más espacio para enfoques de evaluación indígenas y de género y DDHH.

En lo que respecta a esta última tendencia, hay esfuerzos similares en diferentes RTE para dar lugar a la reflexión tanto de enfoques de evaluación indígena como de enfoques de evaluación sensibles al género. Esto tiene una expresión clara en el trabajo hecho por varias VOPEs para sensibilizar a la comunidad de la evaluación en general y especialistas en el área en particular, lo que demuestra su compromiso y el potencial que este tipo de organizaciones tienen para la construcción de capacidades en evaluación y para llenar esos vacíos y desafíos que el escenario de las políticas sociales plantea: el escaso conocimiento existente en metodologías, herramientas y prácticas que permitan la transversalización del género tanto en el diseño como en la evaluación de políticas y programas.

Esta es la oportunidad que las VOPEs tienen para transformarse en protagonistas del cambio y en ello están trabajando. Su base ya está sentada en la creencia de que el motor del cambio puede ser evaluaciones de calidad; compartir conocimientos y experiencia a partir de la generación de alianzas de cooperación que permitan la construcción de capacidades es su 'teoría del cambio'. A ello están encaminadas para contribuir al fin último: mejorar las prácticas que propician el desarrollo. Está claro que hay mucho camino aun por recorrer al interior de estas redes para trabajar de manera organizada y con un horizonte claro en lo que respecta a la incorporación de una perspectiva de género en las evaluaciones, pero sin duda es posible visualizar acciones tendientes a ello. Este trabajo se refleja claramente en la variedad de talleres, sesiones, conferencias y cursos ofrecidos por las mismas para crear capacidades en la temática, entendiendo que ello constituye los primeros pasos en el largo camino de reflexión y acción que implica el logro de los objetivos de igualdad de género planteados por los países miembros de Naciones Unidas, esto es, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los próximos Objetivos de Desarrollo Sustentable (agenda pos 2015).

Conjuntamente con la iniciativa EvalPartners, hay indicadores de una disciplina evolucionada y madurada, como así también la necesidad y deseo de compartir enfoques y experiencias de evaluación entre sus muchos actores ahora involucrados en el campo alrededor del mundo. Al mismo tiempo, las VOPEs y RTE están en diferentes estados de desarrollo, enfrentando grandes desafíos para establecerse. El carácter de voluntarias les ofrece ciertas ventajas, dificultades y desafíos, especialmente en lo que refiere a cuestiones de financiamiento y dedicación de quienes forman parte de las mismas. Estará en sus miembros lograr desarrollar estrategias creativas para poder sortear estas situaciones de manera que el crecimiento evidenciado continúe en alza.

Actualmente, hay VOPEs en todas las regiones del mundo, creando una masa crítica de evaluadores capaces de responder a la creciente demanda de la evaluación, y realizar una fuerte contribución al mejoramiento de la eficacia de los programas, políticas y servicios. Sin ninguna duda hay un camino por recorrer antes que los evaluadores logren constituirse en VOPEs efectivas para promover actividades y el uso de la evaluación de formas que puedan influir la toma de decisiones sobre la formulación de políticas, pero el principal camino ya está direccionado a ello, en un contexto caracterizado por una creciente globalización de la evaluación. Particularmente en lo que respecta a la realización de evaluaciones sensibles al género, actualmente las VOPEs enfrentan el desafío de poder generar profesionales idóneos en el tema de manera tal que la incorporación del enfoque de género en las evaluaciones

permita una retroalimentación con la calidad necesaria para la formulación de políticas que propicien un nivel de desarrollo óptimo en las sociedades, como así también generar un cúmulo de experiencias susceptibles de ser analizadas para la incorporación de nuevas herramientas de evaluación.

Referencias

Bamberger, M., Segone, M. (2012). *Cómo diseñar y gestionar evaluaciones centradas en la equidad*. Nueva York: UNICEF.

Ba Tall, O. K. (2009) The role of national, regional and international evaluation organizations in strengthening country-led monitoring and evaluation systems. In: Segone, M. (Ed.) "Country-led monitoring and evaluation systems. Better evidence, better policies, better development results.". Unicef: New York.

Batliwala, S., & Pittman, A. (2010). *Captando el Cambio en la Realidad de las Mujeres. Una mirada crítica a los marcos y enfoques actuales de monitoreo y evaluación*. Association for Women's Rights in Development (AWID).

Bustelo, María and Saunders, Murray (2013) *Making a difference: Supporting evaluative practice through the EES*. En: Rugh, Jim and Segone, Marco (Eds.) "Voluntary Organizations for Professional Evaluation (VOPEs). Learning for Africa, Americas, Asia, Australasia, Europe and Middle East". Unicef: New York.

Catsambas, Tessie T., Segone Marco., de Silva, Soma and Saunders, Murray (2013) *EvalPartners: an international partnership to strengthen civil society's evaluation capacities and promote equity*, In Segone, Marco and Rugh, Jim (Eds) *Evaluation and Civil Society: Stakeholders' perspectives on National Evaluation Capacity Development*. New York:UNICEF

Catsambas, Tessie T., Seigart, Denise; Whitemore, Bessa (2013) *American Evaluation Association (AEA): Feminist Issues Topical Interest Group. Promoting Feminist and Gender Responsive Evaluation Approaches*. En: Rugh, Jim and Segone, Marco (Eds.) "Voluntary Organizations for Professional Evaluation (VOPEs). Learning for Africa, Americas, Asia, Australasia, Europe and Middle East". Unicef: New York.

de Silva, Soma y Saunders, Murray (2013) *International Organization for*

Cooperation in Evaluation. En Rugh and Segone (Eds.) "Evaluation and Civil Society Stakeholders' perspectives on National Evaluation Capacity Development". Unicef: New York

International Organization for Cooperation in Evaluation (IOCE) (2014a). IOCE's master list of evaluation organizations. Retrieved from <http://www.ioce.net/en/internationalOrganizations.php>

International Organization for Cooperation in Evaluation (IOCE) (20124b). Regional or International Evaluation Organizations. Retrieved from <http://www.ioce.net/en/regionalOrganizations.php>

Kaabunga, Enid y Etta, Florence (2013) The rough road of pioneering change. Agden's engagement with gender and human rights responsive evaluation. En: Rugh, Jim and Segone, Marco (Eds.), "Voluntary Organizations for Professional Evaluation (VOPEs). Learning for Africa, Americas, Asia, Australasia, Europe and Middle East". Unicef: New York.

Kirk, Collin (2013) UNICEF. En: Rugh, Jim and Segone, Marco (Eds.) "Evaluation and Civil Society Stakeholders' perspectives on National Evaluation Capacity Development". Unicef: New York

Kosheleva, Natalia and Tretiakova, Tatiana (2013) International Program Evaluation Network (IPEN) Introduction of the methodology for gender and human rights responsive evaluation in the CIS region. En: Rugh, Jim and Segone, Marco (Eds.), "Voluntary Organizations for Professional Evaluation (VOPEs). Learning for Africa, Americas, Asia, Australasia, Europe and Middle East". Unicef: New York.

Kumar-Range, Shubh; Kumar, Shiv and Sandip, Pattanayak (2012) A Regional Evaluation Organization for South Asia. Mimeo

Markiewicz, Anne, Eliadis, Maria and Lucks, Dorothy (2013) Australasian Evaluation Society (AES) Three decades of strengthening evaluation capacity in Australasia (1982-2012). en: Rugh, J. & Segone, M. (Eds.) "Voluntary Organizations for Professional Evaluation (VOPEs). Learning for Africa, Americas, Asia, Australasia, Europe and Middle East". Unicef: New York.

Mertens, Donna, & Russon, Craig (2000). A proposal for the International Organization for Cooperation in Evaluation. *The American Journal of Evaluation*, 21(2), 275–284.

Patton, Michael Q. (2001, April). Remarks to the Canadian Evaluation Society. National Capital Chapter, Annual General Meeting. Canada: Banff.

Patton, Michael Q. (2010). Future trends in evaluation. In: Segone, M. (Ed.), *From policies to results. Developing capacities for country monitoring and evaluation systems* (pp. 44–57). New York, NY: UNICEF.

Picciotto, Robert (2003). International trends and development evaluation: The need for IDEAS. *American Journal of Evaluation*, 24 (2), 227-234.

Quesnel, Jean S. (2006). The Importance of Evaluation Associations and Networks. In: Segone, M. (Ed.) “New Trends in Development Evaluation”. Unicef: New York.

Raina, Rajeswari S. (2003). Disciplines, institutions and organizations: impact assessments in context. *Agricultural Systems*, 78 (2), 185-211

Rodríguez Bilella, Pablo (2013) Challenges and possibilities of an evaluation network in Latin America and the Caribbean: the case of the ReLAC, in *Voluntary Organizations for Professional Evaluation (VOPEs)*, Jim Rugh and Marco Segone (eds) New York: UNICEF

Rugh, Jim (2013) Peer to Peer Program: Multiple mutually beneficial partnerships being formed. Accessed on 11th May 2014: [http://mymande.org/sites/default/files/files/p2p_report_\(2013_05_13\).pdf](http://mymande.org/sites/default/files/files/p2p_report_(2013_05_13).pdf)

Rugh, Jim (2013) The Growth and Evolving Capacities of VOPEs. In: Rugh, J. & Segone, M. (Eds.) “Voluntary Organizations for Professional Evaluation (VOPEs). Learning for Africa, Americas, Asia, Australasia, Europe and Middle East”. Unicef: New York.

Rugh, Jim and Segone, Marco (2013) (eds) “Voluntary Organizations for Professional Evaluation (VOPEs). Learning for Africa, Americas, Asia, Australasia, Europe and Middle East”. Unicef: New York.

Smith, Nick L.; Brandon, Paul R.; Hwalek, Melanie; Kistler, Susan J.; Labin, Susan N.; Rugh, Jim; Thomas, Veronica; Yarnall, Louise (2011) Looking ahead: The future of evaluation. *American Journal of Evaluation*, 32, 565–599.

Traore, Isaaka H. and Wally, Nermine (2013) African Evaluation Association (AfrEA) Institutionalization of evaluation in Africa: The role of AfrEA.

In: Rugh, Jim and Segone, Marco (Eds.) “Voluntary Organizations for Professional Evaluation (VOPEs). Learning for Africa, Americas, Asia, Australasia, Europe and Middle East”. Unicef: New York.

United Nations Evaluation Group (UNEG). (2011). Integración de los Derechos Humanos y la igualdad de género en la evaluación – hacia una guía del UNEG. ONU. Recuperado Marzo 2014 de http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=980

La evaluación social en el proceso de construcción e implementación de políticas sociales actuales

Autores: Vanesa Castro, Cecilia Luna. PETAS (Programa de Estudios del Trabajo, el Ambiente, y la Sociedad) de la Universidad Nacional de San Juan

Resumen

La evaluación de políticas sociales representa un ámbito profesional y académico que ha ido adquiriendo, en los últimos años, un creciente interés y una especificidad propia (Bustelo, 2013). En este sentido, la razón de ser de este trabajo reside en abordar la temática de la evaluación como un tópico ineludible de los tiempos que corren, tomando como referencia la formación profesional desde la disciplina del Trabajo Social. Para ello se expone como punto de partida algunas consideraciones conceptuales fundamentales de manera que se pueda examinar las nociones principales de evaluación y las implicancias actuales conduciendo al análisis y valoración del estado del arte.

En segundo lugar se planea, a modo de propuesta, un sistema de principios y orientaciones elaborados por las autoras en el marco de sus trayectos profesionales en el ámbito académico (trabajo final de investigación de la carrera trabajo social y experiencias en proyectos de investigación). Tal sistema de principios propende ser un marco orientativo al ejercicio de la evaluación. Es decir, se propone una línea de aprendizajes susceptibles de ser aplicados a cualquier disciplina de afinidad con el ámbito evaluativo, de allí la relevancia metodológica que se le otorgue.

Introducción

En la presente ponencia se aborda la temática de la evaluación como una herramienta vital para mejorar los resultados y procesos de las políticas sociales, y de esta manera contribuir al desarrollo social y al bienestar ciudadano. Desde la mirada u orientación que se dio a esta presentación, evaluar es, en términos generales, “discernir, es la identificación sistemática del valor o el mérito del objeto estudiado (un programa, un proyecto, una institución, una organización social o de desarrollo) (Scriven, 1995). Para Tapella (2009), evaluar sería “un análisis del aporte único que un programa o proyecto brinda a la sociedad.” Lo cierto es que la evaluación, durante las últimas décadas, se ha convertido en una característica importante –y para

algunos autores incluso es una condición necesaria- de las políticas públicas. Dado que la evaluación desempeña una función de generar respuestas que posean credibilidad sobre el desempeño de un programa social. Asimismo, como herramienta, representa una disciplina altamente heterogénea y multifacética y muchas veces controversial.

En este sentido, se expondrán un sistema de principios y orientaciones que facilitará la reflexión, a los/as Trabajadores Sociales y a otros profesionales idóneos en la temática, sobre la experiencia evaluativa, extrayendo de ella los aprendizajes que obtuvieron viviéndola, comunicándola y enriqueciendo su propia práctica profesional. De igual modo, es importante destacar que dicho sistema de principios no es una sucesión de procedimientos que deben ser aplicados mecánicamente, sino que pretenden ser lineamientos que buscan orientar el razonamiento de los/as profesionales durante el proceso de intervención.

El desarrollo de esta ponencia surge del proceso de investigación realizado desde la disciplina del Trabajo Social y se basa fundamentalmente en la exploración bibliográfica, es decir, se examinaron fuentes secundarias que permitieron indagar, reflexionar y valorar el estado del arte sobre el tema en cuestión. Así mismo, se tuvo en cuenta lo expuesto en el 1° Seminario Internacional sobre “La Evaluación de Políticas como Herramienta para el Desarrollo”, llevado a cabo en Argentina⁸¹.

La evaluación en las políticas sociales

Las políticas sociales, mediante los programas y/o proyectos son factores de estructuración social que articulan y desarticulan, alteran, intensifican, erosionan, construyen o erradican fracturas económicas, generacionales, étnicas y de género. Por lo mismo, evaluar sus resultados o impactos es más complejo de lo que parece (Goma, R., Subirats, J., 1998).⁸²

Por ello, se alude a la EVALUACION como un aspecto que encuentra mayor complejidad, en el proceso de gestión de una política; el que por no aplicarse hace que el sentido de la política no encuentre cauce; el que evidencia

⁸¹ Realizado el día 22 de Octubre de 2012 , organizado por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, a través de la Subsecretaría de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo, conjuntamente con el CLEAR (Centers for Learning on Evaluation and Results) y el CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económica de México). El encuentro se llevó a cabo en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, donde expusieron referentes del País de México, Colombia, Perú y de diversas Provincias de Argentina.

⁸² Gloria Edel Mendicco: “Evaluación Social, la fase ausente de la agenda pública”. Editorial Espacio. 1ra edición, Buenos aires 2006.

que el proceso de la planificación social en nuestros países (América latina) haya sido débil y hasta inexistente. Por las razones expuestas surge un conjunto de interrogantes: ¿Qué es lo que interesa conocer?, ¿Cuáles son los aspectos cruciales de la planificación de las políticas?, poniendo atención a la política social y a su objeto de acción como un sistema dinámico que responde a dos preguntas: ¿Cómo actuar? y ¿Con quién actuar? Cabe también, reflexionar acerca de la poca presencia de las ciencias sociales para ofrecer criterios que den alguna orientación a la política en el campo de su diseño.

La evaluación se lleva a cabo con dos propósitos principales⁸³:

- Aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse con el fin de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas.
- Rendición de cuentas al público y/o a quienes han aportado los recursos utilizados, y en algunos casos al Parlamento.

En base a lo mencionado anteriormente cabría preguntarse:

¿Por qué el tema de la evaluación de políticas y programas sociales se ha ido convirtiendo con el paso del tiempo en un problema central de la acción de los gobiernos?⁸⁴

Principalmente por tres razones:

1. El desarrollo y progreso social que se vive en el nuevo milenio no omiten ni aminoran la severidad de viejos y nuevos problemas sociales: pobreza, exclusión, desigualdad.

2. A pesar de las innovaciones institucionales y programáticas, las soluciones que se han puesto en marcha no arrojan los resultados esperados. La complejidad de nuestras sociedades, que presentan una muy desigual distribución de las oportunidades, y de los problemas que ello genera, exige miradas más acuciosas sobre las políticas y programas que se están implementando.

3. La permanente escasez de recursos, cuestión que puede ser mejor enfrentada si la evaluación permite asegurar el uso eficiente de los recursos.

Y en función, a lo mencionado anteriormente, como interrogante central valdría preguntarse si la evaluación social:

¿Favorece el proceso de construcción e implementación de las políticas sociales actuales y futuras? ¿Constituye verdaderamente un aporte fundamental para el mejoramiento y efectividad de las mismas?

Para comenzar, se cree que las políticas públicas, son declaraciones de

⁸³ Osvaldo Feinstein: "Evaluación Pragmática de Políticas Públicas". 2004.

⁸⁴ Claudia Serrano y Dagmar Raczyński (2002) "La Función de Evaluación de Políticas Sociales en Chile." (este artículo presenta los aspectos conceptuales del trabajo realizado por Asesorías para el Desarrollo).

enunciados que se concretizan, tienen sentido en la medida que provocan consecuencias. El tema básico de la evaluación son las consecuencias de las políticas. Analiza los cursos de acción del Estado en tanto alcance los objetivos deseados.

En función de esto, partimos de que el fin principal de la evaluación social es el aprendizaje respecto de las formas que tiene el Estado en torno a los desafíos sociales que impone el desarrollo: de lograr políticas y programas más efectivos, más eficaces, más eficientes, más costo-efectivos, más sustentables en el tiempo. Y es, precisamente por esto, que la función de evaluación de las políticas públicas, incluidas las sociales, se ha ido asentando lentamente en el aparato público, el sector privado y el amplio mundo de los organismos no gubernamentales del país. Esto no significa que el tema de la evaluación de políticas y programas esté resuelto. Por el contrario, el tema se instaló sin seguir un camino explícito, sin consensuar términos básicos, sin reflexionar sobre el qué se evalúa, para quién o quiénes, con qué propósito, en qué momento, con qué estrategias metodológicas, etc. La instalación del tema tampoco ha significado borrar el estigma o fantasma de la evaluación entendida como control y sanción, aunque sin duda, para que los resultados de las evaluaciones tengan efecto, debe existir un sistema de premios y castigos (Weisner, 1999).

El Estado tiene la labor ineludible de evaluar con sus recursos, los procesos que se desencadenan en este ámbito y los resultados esperados y no esperados que se obtienen en el corto, mediano y largo plazo, en cuanto a productos, efectos e impacto, y también en relación al costo monetario y no monetario de estos resultados.

Lo cierto, es que el tema está instalado como necesidad en el sector público y como tópico de formación y entrenamiento en el mundo académico y no gubernamental. Esto último, se pudo visualizar en lo presentado en las ponencias que formaron parte del 1° Seminario Internacional sobre “La Evaluación de Políticas como Herramienta para el Desarrollo”, llevado a cabo en Argentina⁸⁵, las cuales, muestran la importancia y valoración que se tiene de la evaluación, lo que se puede visualizar en algunos países de América Latina, ya que se han instaurado organismos de evaluación como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de México o Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) de Colombia, entre otras que presentaron sus experiencias. Algunos

⁸⁵ Ídem 78.

de sus exponentes del 1° Seminario Internacional sobre “La Evaluación de Políticas como Herramienta para el Desarrollo” manifestaron la relevancia de la evaluación de una política y/o programa de la siguiente forma:

“Se debe poner énfasis en la Evaluación y monitoreo (E&M) para obtener políticas de calidad y utilizar la evaluación para la toma de decisiones, para ello se debe realizar una inversión en capacidades”...

“La evaluación, es el resultado de la intención de contar con mejores políticas, resultados o impactos que respondan a los objetivos planteados”.

Entre las principales contribuciones que se pueden extraer encontramos:

- Alimenta el debate público y mejora las estrategias.
- Construye conocimiento.
- Permite una toma de decisiones con más evidencia.
- Facilita el control social y la transparencia del Estado.
- Mejora la asignación de recursos.
- Permite identificar la validez y la debilidad de las políticas públicas.

Es decir, que no solo se considera, en general que la evaluación es una herramienta, sino también retomando la noción de Transparencia del Estado, evaluar sirve como instrumento democrático de las políticas, lo que Tapella (2009)⁸⁶ llama otorgar credibilidad a las acciones.

Es esta dirección, no hay dudas de que las Políticas Sociales deben ser sometidas a evaluación, con sistemas rigurosos y serios que otorguen confiabilidad, de manera que se asegure la independencia y credibilidad de la evaluación, percibida ésta no como control sino como proceso de aprendizaje.

En relación a este punto, uno de los desafíos más grandes que presenta la evaluación para quienes suscriben es: La institucionalización de la práctica de la evaluación, no sólo en las políticas con financiamiento externo, sino también en las políticas que se desarrollan a nivel nacional y local, lo que contribuiría a desarrollar acciones concretas con resultados que generen aprendizajes para la implementación de futuras políticas y además se debería proporcionar el acceso a dicha evaluación a los diversos actores involucrados. Y haciendo hincapié en lo anteriormente mencionado, se destaca el aporte de uno de los exponentes en el seminario de evaluación quien sostiene que “se debe institucionalizar la evaluación para asegurar que se realice y para que las políticas tengan credibilidad, para ello algunas estrategias de institucionalización son:

- Definir el alcance del sistema.

⁸⁶ Tapella, E. (2009) “Evolución de los Enfoques de Evaluación”. Paper inédito elaborado para el Diplomado de Evaluación de Programas Sociales desarrollado en FLACSO-Chile.

- Definir responsabilidades y los organismos rectores de políticas
- Definir el modelo institucional de evaluación y proporcionarle un marco legal.
- Definir un proceso progresivo combinado con metas realistas.
- Construir alianzas.
- Construir capacidades.

Es importante tener en cuenta que Argentina está en un estado inicial de institucionalización de la Evaluación⁸⁷, no tenemos las suficientes capacidades, acumulación de aprendizajes, integración y convergencia de experiencias”.

Siguiendo a Rodríguez Bilella y Monterde Díaz (2012)⁸⁸ sumado a lo expresado por los exponentes, desarrollar capacidades sería imprescindible para consolidar una cultura de la evaluación y de esta manera contribuir a la institucionalización. Entendiendo que el Estado tiene la labor ineludible de evaluar con sus recursos, los procesos que se desencadenan en este ámbito y los resultados esperados y no esperados que se obtienen en el corto, mediano y largo plazo, en cuanto a productos, efectos e impacto, y también en relación al costo monetario y no monetario de estos resultados.

En la realidad, la evaluación pareciera un evento y no algo que incide en la toma de decisiones, del mismo modo lo plantea Mendicoa (2006) al hablar de los inconvenientes al momento de aplicar la evaluación. Dado esto, la función de evaluación de las políticas sociales, se ha ido asentando lentamente, ya que posibilita un mejoramiento y eficiencia de las políticas. Algunos exponentes plantearon la necesidad de renovar las estrategias de intervención para lo cual, es menester realizar evaluaciones permanentes, ya que la realidad social plantea nuevos problemas, por tanto para problemas nuevos, se requieren nuevas respuestas.

Por tal razón, la evaluación debe tomar en cuenta los factores contextuales y realizar un análisis y síntesis que permita identificar las causas que han operado para alcanzar o no los resultados esperados, así como otros posibles efectos atribuibles a las intervenciones que tuvieron lugar. De este modo será posible extraer lecciones de la experiencia que puedan, en principio, aplicarse en contextos similares. El desafío, entonces, es cómo diseñar, implementar

⁸⁷ Recientemente, por iniciativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros se comenzó a ejecutar el Programa de Evaluación de Políticas Públicas, creado por la Resolución N° 416/2013.

⁸⁸ Rodríguez, Bilella P. y Monterde, Díaz R.” Evaluación, Valoración, Negociación: Reflexiones En Camino. Hacia Una Cultura De La Evaluación. 2012.

y utilizar evaluaciones de modo que permitan aprender de la experiencia.⁸⁹

Para dar respuesta a este interrogante, según lo estudiado, la evaluación no solo favorece el proceso de ejecución y construcción de políticas, sino que además genera lecciones y aprendizajes significativos, lo que se convierte en un aporte al conocimiento y permite buscar nuevas y mejores estrategias al momento de realizar una evaluación más eficiente, eficaz y oportuna, además otorga credibilidad y transparencia a las acciones desarrolladas por el gobierno.

La evaluación genera herramientas para planificar en base a experiencias anteriores y contribuye a buscar nuevas estrategias para enfrentar las realidades complejas. Pero ¿cómo se logra integrar la evaluación a la práctica profesional cotidiana? Más exactamente: ¿Cuál es o son los lineamientos o razonamientos que orientan a los profesionales en el proceso de intervención?

A continuación, se presentará, un sistema de principios y orientaciones que facilitará a los/as Trabajadores Sociales y a otros profesionales idóneos en la temática, a reflexionar sobre su experiencia evaluativa y extraer de ella los aprendizajes que obtuvieron viviéndola, comunicándola y enriqueciendo su propia práctica profesional. Es decir, que integre la evaluación a la práctica profesional cotidiana.

Sin embargo, no se concibe a los mismos como una sucesión de procedimientos que deben ser aplicados mecánicamente, sino como lineamientos que buscan orientar el razonamiento de los/as profesionales durante el proceso de intervención. El esfuerzo de producir conocimientos sobre la experiencia evaluativa requiere, por sobre todo, de una actitud crítica y reflexiva con relación a la práctica y también al enfoque o método mismo; la creatividad juega un rol sumamente importante en este proceso.

Por consiguiente, estos principios deben ser asumidos con flexibilidad, entendiéndolos como un conjunto de orientaciones que ayudan a atravesar el proceso evaluativo, y no como un “recetario” a ser seguido de manera exacta. Esto es, especialmente importante si consideramos la potencialidad formativa del mismo.

A continuación se desarrollan los principios a lo que se hizo alusión:

1. Abordar y conocer la realidad local y compleja en donde se pretende llevar a cabo la evaluación: este principio es pertinente, dado que reconoce el contexto de implementación de las políticas y programas como complejo, en el que operan múltiples factores o actores, por lo que se ha de evitar una

⁸⁹ Osvaldo Feinstein (2006) “Evaluación Pragmática de Políticas Públicas”.

selección apresurada de un enfoque modesto de evaluación que no sea lo suficientemente útil para el logro de los objetivos propuesto. Asimismo se deben tener en cuenta todos los aspectos pertinentes de ser evaluados en el proceso de evaluación.

2. Todos los planes, programas o proyectos deben ser evaluados, teniendo en cuenta los siguientes interrogantes ¿Qué? ¿Cómo? y Cuándo evaluar? Entendemos a la evaluación como una herramienta principal para mejorar los resultados y procesos de las políticas sociales, y de esta forma contribuir al desarrollo social y al bienestar ciudadano. Del mismo modo es planteado por Tapella (2009) al exponer que durante las últimas décadas, la evaluación se ha convertido en una característica importante -incluso condición necesaria- de las políticas públicas.

3. La evaluación debe estar pensada desde el momento de la planificación: proponiendo de esta manera un análisis de evaluabilidad, según Mendicoa (2006) este es un tipo de evaluación. Debería realizarse a través de un proceso sistemático que permite identificar si un programa o plan está en condiciones de ser evaluado, y de ser así, si su evaluación permitirá generar información útil y valiosa. Debe darse junto al momento de la planificación y seguidamente en la ejecución, es decir, formar parte del nacimiento del programa. De no ser así, será un reto que en aquellas acciones que no se tuvo en cuenta la evaluación desde su origen, se apunte a construir la viabilidad necesaria a la evaluación para que la misma pueda llevarse a cabo y proporcionar los beneficios que trae aparejada.

4. Se debe evaluar durante todos los momentos del proceso que hacen al ciclo de vida de un programa o proyecto: a pesar de que se valore un aspecto u otro, como relevante la práctica evaluativa debe estar presente en todo el ciclo de vida de proyectos. En este caso, se debe considerar la pertinencia de un enfoque u otro de evaluación según el momento en que se encuentre el proyecto, programa o plan y las particularidades del mismo.

5. Debe tenerse en cuenta la perspectiva de todos los actores involucrados: Todo proceso evaluativo debe, concordando con Segone (1998), ser una herramienta democrática, es decir participativa, centrado en las personas, lo que implica incorporar la perspectiva y visión de todos los miembros que participaron en dicho proceso, para que logren apropiarse del proyecto, comprender y aprender de la experiencia. Procurando que intervengan en el diseño, la ejecución y la evaluación de dichas acciones, las diversas jurisdicciones del Gobierno Nacional, Provincial y Municipal deberían implementar la legislación e instituciones que aseguren el ejercicio de este derecho. Entendiendo que una evaluación participativa, implica considerar la parti-

cipación como un “formar parte de” y no una pseudo participación, salvando los aportes de todos los actores involucrados, sin desmerecer ningún aporte brindado por los mismos.

6. Generar aprendizajes de los aciertos y desaciertos que se dieron: Es de suma importancia este principio, dado que en una evaluación lo esencial, es que tenga como propósito principal mejorar la implementación de un plan o programa y rescatar las lecciones aprendidas. Debido a que la evaluación nos permite discernir, por un lado, los errores que se tuvieron en dicha política (lo que no quiere decir que no fuera exitosa) para contribuir a mejorarla, o bien recatar aquellas acciones que realmente proporcionaron resultados que llegaron a buen puerto, precisamente para potenciarlo, rescatarlos y reforzarlos para que no se desvanezcan. Esto requiere el desmitificar el error como sinónimo de fracaso y verlo como una posibilidad de crecimiento y aprendizaje que posibilite continuar, cambiar o si es necesario, direccionar el rumbo; lo que indudablemente va a favorecer el logro de los objetivos y las posibilidades de sostenibilidad y replicabilidad del proyecto o programa en cuestión.

7. Se debe utilizar los resultados de la evaluación para el buen gobierno: La evaluación debe constituir una herramienta fundamental para conocer los efectos y resultados de las intervenciones públicas constituyéndose, por ende, en un instrumento de buen gobierno, siendo una herramienta para la gestión social. Por lo mismo, la evaluación de políticas sociales debe nacer como una instancia de reflexión y análisis guiada a cumplir con los principios de responsabilidad, eficiencia, participación, apertura, transparencia y coherencia, causando una óptima racionalidad del gasto público y mejorando el uso de los recursos, perfeccionando el conocimiento de los efectos de las políticas y programas en la sociedad, de manera que provea información que apoye la gestión y brinde evidencias de las políticas, programas o proyectos que funcionan, cuándo y por qué.

8. Socializar o comunicar los resultados de la evaluación de manera de crear confiabilidad, credibilidad y transparencia en las acciones: Socializar y comunicar los resultados constituye un instrumento que no sólo permite dar cuenta de la asignación de los recursos públicos, sus consecuencias en la calidad institucional y analizar el impacto que las inversiones sociales tienen sobre la calidad de vida de los sectores vulnerables y sobre las condiciones de pobreza y exclusión, sino que también, proporcionan, lo que Feinstein (2004) destaca en uno de los desafíos de la evaluación, el poder situar las acciones de evaluación hacia el buen gobierno, combinando el aprendizaje sobre la experiencia y la ineludible responsabilidad de rendir cuentas; y garantizar la comunicación de los resultados y su utilización en

la toma de decisiones. Por lo mismo, todos los programas y planes sociales deberían estar sujetos a evaluaciones periódicas y obligatorias. Lo que inevitablemente, es sinónimo de un gobierno democrático al garantizar la transparencia de sus acciones.

9. Una característica fundamental de la evaluación debe ser la flexibilidad. Una evaluación debe ser flexible, por tanto, no tendría que estar sujeta a una dogmática estricta, es decir, sujeta a normas o a reglas. Entendiendo por evaluación flexible aquella que tiene la característica de ajustarse a las condiciones cambiantes, tiene la permanente disposición para adaptarse a contextos, situaciones e ideas distintas sin que esto discrimine ni desestime las cualidades que posee el enfoque que se esté llevando a cabo. Dado que la realidad de por sí es compleja y cambiante, por ende la evaluación debe ajustarse al contexto, a la realidad social del momento, al programa que se realiza, etc.

10. Aprovechar y desarrollar capacidades de evaluación: Un tópico a tener en cuenta, es la necesidad de aprovechar las capacidades existentes de aquellos que poseen una formación en materia de evaluación de programas o proyectos sociales e instalar nuevas capacidades en aquellos actores que requieran de un entrenamiento en el enfoque o los enfoques que se han seleccionado. La importancia de este aspecto se plantea tanto en los desafíos propuestos por autores como Feisntein, como así también, autores como Rodríguez Bilella y Monterde Díaz, quienes acuerdan en lo imprescindible de instalar “una cultura de la evaluación” en nuestro país, lo que conlleva al desarrollo de una gestión apropiada, que apunte al diseño y puesta en marcha de sistemas de evaluación que respondan a las necesidades de todos los implicados.

11. Promover el trabajo interdisciplinario de un equipo de evaluación: La evaluación, es una tarea que requiere comprender e intervenir en problemas complejos, utilizando propuestas más abarcadoras que potencian su comprensión y, frente a los cuales, resulta insuficiente la visión de una sola disciplina, es decir, a través de la interacción entre diferentes campos del saber se llega a dar respuestas más completas y se genera nuevas metodologías.

12. El trabajador social como profesional idóneo en materia de evaluación: Es dable destacar la función del Trabajador Social, quien posee una formación idónea para llevar a cabo la práctica de la evaluación, debido a que se considera que es el profesional más preparado en las experiencias de desarrollo humano y en la aplicación de las políticas sociales, como así, también está habituado a trabajar en contextos complejos en donde se llevan a cabo esas políticas. Además, es quien está instruido para realizar la mayor parte las tareas que conlleva la práctica evaluativa. Una de las fortalezas que presenta,

es que dentro de su formación se capacita para establecer vínculos con los diversos actores sociales que pueden formar parte de un proceso social. Por tanto, se recomienda que todo equipo de evaluación se integre por un Trabajador Social. Desde esta profesión, se puede contribuir significativamente, alcanzando una evaluación que se realice para promover el mejoramiento de la calidad de vida, la equidad y la justicia social. Lo que algunos como Tapella (2009)⁹⁰ han denominado la expresión “políticamente correcta” de la evaluación. Sumado a esto, desde esta óptica se promueve que las evaluaciones de las políticas se realicen del modo más apropiado, considerando no solamente la eficiencia y la eficacia, sino también valores complementarios y aún más importantes, los valores sociales. Más allá de lo mencionado anteriormente, no está demás decir que la evaluación y planificación de proyectos, programas y políticas sociales forma parte constitutiva de la profesión y de la especificidad de los Trabajadores Sociales.

13. Impulsar la convergencia de enfoques o modelos. Se propone combinar diversos enfoques o modelos que se adapten mejor al programa en el cual se realiza la intervención, posibilitando utilizar las ventajas de un modelo para compensar las debilidades del otro que se use. En esta convergencia, se aprovechan las fortalezas de cada enfoque y se genera uno nuevo que responda a la necesidad de evaluación de cada programa.

14. Las intervenciones que se realicen deben estar orientadas desde un enfoque de derechos: es preciso tener en cuenta la perspectiva de derechos para cualquier plan, programa o proyecto, ya que siempre que se intervenga desde una política, se debe partir del principio de que toda persona es “titular de derecho”, respetando su subjetividad y diferenciación, que hacen a la identidad de cada individuo. Posibilitándole participar activamente en el proceso de modificación y transformación de una realidad social.

Los principios descriptos son imprescindibles para tener en cuenta en el desarrollo de la tarea evaluativa, desde la perspectiva de quienes los elaboraron, lo que no significa que sean los únicos aspectos relevantes a considerar. La Evaluación de políticas sociales, adquiere sus particularidades, dependiendo del contexto en el que se lleve a cabo, en consecuencia, es dable mencionar que estos principios son orientaciones generales, no obstante, se debe estar atentos a los aspectos que puedan surgir en el transcurso de cada programa o proyecto.

No se puede olvidar, que estos principios son flexibles. Pero, a la vez,

⁹⁰ Tapella, E. (2009) “Evolución de los Enfoques de Evaluación”. Paper inédito elaborado para el Diplomado de Evaluación de Programas Sociales desarrollado en FLACSO-Chile.

se consideran indispensables para intervenir en contextos de evaluación, los cuales, serán de gran utilidad para todas disciplinas interesadas en la temática. Además, no se debe dejar de tener en cuenta, que estos principios deben servir como complemento al enfoque que se seleccione al momento de intervenir o evaluar.

Para concluir, es importante tener presente que la diversidad de perspectivas y prioridades en la evaluación deja en evidencia que ella no es nunca sólo un ejercicio técnico. Tras una evaluación hay siempre un marco de referencia, un punto de vista, un propósito, que son previos a las decisiones técnicas y a la rigurosidad metodológica. Éstas intervienen después, una vez definidos el propósito de la evaluación y el parámetro o estándar según el cual evaluar.

Reflexiones finales

Estamos ante un escenario en el que se han generado las condiciones contextuales, históricas, metodológicas y culturales para el desarrollo de la evaluación. El panorama actual se constituye en el caldo de cultivo para próximos avances en materia de política evaluativa. Si bien en el contexto nacional son heterogéneos los desafíos por superar, en su naturaleza intrínseca convergen en una misma pretensión: optimizar el ejercicio de poder y contribuir al desarrollo humano y social. Para ello, quienes se desempeñan en el nivel central del aparato público y regional, también la población, los ciudadanos, los beneficiarios, tienen o debieran tener una visión y perspectiva de evaluación.

Es menester resaltar el valor que la práctica evaluativa asume en las políticas públicas entendiendo a estas como acciones que apuntan al desarrollo social de la ciudadanía. El comprender su valor implica entender cuan útil y necesaria es desde el momento del diseño de un programa o proyecto hasta su ejecución y consumación. De esta manera entendemos la evaluación de las políticas públicas como una herramienta útil para cuatro cuestiones sumamente valiosas: para el mejoramiento de las acciones, las decisiones, la rendición de cuenta y generación de aprendizajes significativos.

Se considera que uno de los mayores aportes de la evaluación son los aprendizajes, enseñanzas que aportan a la experiencia a fin de mejorarla, lograr políticas y programas más efectivos, más eficaces, más eficientes, más costo-efectivos, más sustentables en el tiempo. Se destaca que no sólo se aprende de los aciertos sino también de aquellas prácticas menos exitosas, por tanto toda acción e intervención deben estar sujetas a ser evaluadas. Sumado a esto, se enriquece el conocimiento y desempeño de todos los actores intervinientes en el proceso de evaluación.

A la vez, permite generar lecciones y aprendizajes significativos, lo que se con-

vierte en un aporte al conocimiento y permite buscar nuevas y mejores estrategias al momento de realizar una evaluación más eficiente, eficaz y oportuna, además otorga credibilidad y transparencia a las acciones desarrolladas por el gobierno; favorece el proceso de ejecución y construcción de una política social constituyéndose en un aporte primordial para el mejoramiento y efectividad de las mismas.

Finalmente, se considera como un desafío el lograr que la evaluación de las políticas sea instalada en la agenda pública, apuntando a la institucionalización de la misma como requisito indispensable. En tanto, una política pública basada en la evidencia es necesaria para la democracia. Aunque entendemos que es largo el camino por transitar, alcanzar un nivel considerable de vinculación entre evaluación y toma de decisiones constituye sin duda un arduo trabajo que va de la mano con el crecimiento de la cultura evaluativa. Generar condiciones para el uso del conocimiento producido por la evaluación es tarea tanto de las instancias políticas y técnicas de decisión, como de los evaluadores y también de los encargados de la ejecución de las políticas y de aquéllos que están en la producción y distribución de los servicios, puesto que es necesario apropiarse de los resultados de la evaluación.

Referencias

Feinstein, O. (2004) “Evaluación y Gobernabilidad: Desafíos para América Latina”, ponencia presentada en la I Conferencia de la Red de Evaluación, Seguimiento y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (RELAC), realizada en Lima, Perú

Goma, R., Subirats, J. (1998): Políticas públicas en España. Ariel, Barcelona.

Mendicoa, G. (2006) “Evaluación Social, la fase ausente de la agenda pública”. Editorial Espacio. 1ra edición, Buenos Aires.

Rodríguez, Bilella P. y Monterde, Díaz R. (2012) Evaluación, Valoración, Negociación: Reflexiones En Camino Hacia Una Cultura De La Evaluación.

Scriven, M. (1995) The Logic of Evaluation and Evaluation Practice. Reasoning in Evaluation: Inferential Links and Leaps. Fournier D (eds.), en New Directions for Evaluation, No. 68. AEA, Jossey Bass Publishers, USA.

Segone, M. (Mayo, 1998). Evaluación democrática. Documento de trabajo N° 3. Oficina regional para América Latina y el Caribe. Unicef. Colombia.

Serrano C.y Raczynski D. (Enero, 2002) “La Función de Evaluación de Políticas Sociales en Chile.”(este artículo presenta los aspectos conceptuales del trabajo realizado por Asesorías para el Desarrollo). (En línea). Disponible en: http://prejal.lim.ilo.org/prejal/docs/bib/200811040005_4_2_0.pdf

Tapella, E. (2009). Evolución de los Enfoques de Evaluación, paper inédito elaborado para el Diplomado de Evaluación de Programas Sociales desarrollado en FLACSO-Chile. Documentos de estudio FLACSO-Chile, Enero, 2009.

Weiss, Carol. (1985). Investigación evaluativa. México: Editorial Trillas.

Wiesner, E. (2000) Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Santiago de Chile, CEPAL.

Los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS) en la Universidad de Buenos Aires ()

Autores: Paula Senejko*, Hugo Sirkin**

Instituciones: * Maestría en Política y Gestión de la Ciencia (MAECYT) UBA, ** UBA-CONICET.

Resumen

Con la evaluación de las actividades científico-tecnológicas se definen las propuestas a financiar y por lo tanto este proceso tiene un peso muy importante en el rumbo que toma el conocimiento científico. Mientras que la evaluación de proyectos “regulares” (presentados por la oferta de los investigadores) se centra en la revisión de méritos por pares, atendiendo fundamentalmente a los antecedentes científicos; la investigación orientada hacia nuevos modos de producción de conocimientos requiere políticas de promoción y evaluación diferenciadas⁹¹.

Este trabajo analiza la convocatoria y evaluación de un nuevo tipo de proyectos - promovidos desde el Ministerio de Ciencia, Técnica e Innovación (MINCYT) - en la Universidad de Buenos Aires (UBA): los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS). Partiendo de entender a la evaluación como la práctica social que delimita las propuestas a financiar, se describen los métodos; modalidades; instrumentos; criterios establecidos y nuevos actores que se incorporan a los procesos de evaluación en la Universidad, en comparación con los procesos de evaluación de proyectos regulares de la UBA, recurriendo para ello a fuentes documentales y consultas a informantes claves.

Puede señalarse que la incorporación de nuevos actores, además de los pares disciplinares, en el proceso de evaluación constituye un vehículo para vincular la investigación universitaria con los problemas del sector socio-productivo, en tanto que la incorporación de criterios propios para este nuevo tipo de proyectos, representa una ruptura respecto a la tradición de la evaluación de calidad únicamente a cargo de pares.

⁹¹ En este trabajo se denomina “Regulares” a los Proyectos de Investigación Científica o de Innovación Tecnológica trienales y bianuales presentados en las convocatorias Ubacyt (Proyectos de Grupos Consolidados; Proyectos de Grupos en Formación y Proyectos de Investigadores Jóvenes de tipo teóricos o experimentales).

Introducción y definiciones iniciales

La evaluación se presenta como un tema elemental en las políticas de ciencia y tecnología, dado que constituye una parte sustancial de la práctica científica, por cuanto a partir de la misma se determinan las propuestas a financiar (Davyt y Velho, 1999 a y 1999 b; Chubin & Hackett, 1990).

Mientras que la evaluación de la investigación disciplinar se consolida con el método de revisión por pares, la evaluación de la investigación orientada hacia nuevos modos de producción de conocimientos se presenta aún como un desafío tanto en relación a cómo se organiza la práctica de la evaluación, como por el dilema de la falta de mecanismos apropiados y la dualidad entre criterios de calidad académica y de pertinencia social. En este sentido, tal como sostienen Versino y Roca,

“la pertinencia se subsume a la calidad y la excelencia a la evaluación de pares garantizando el funcionamiento de los mecanismos de reproducción de conocimientos que históricamente han impedido concebir actividades de investigación y desarrollo en función de objetivos adecuados a las necesidades locales”. (Versino y. Roca, 2010:10).

Aunque históricamente el rumbo de la actividad científica en la Universidad de Buenos Aires (UBA) fue marcado por la especialización (Vaccarezza, 1994), se presentan, paralelamente, propuestas para atender a nuevos modos de producción de conocimientos (Gibbons et al., 1997) que puedan dar respuestas a problemas concretos y complejos de la sociedad, promoviendo investigaciones destinadas a temas o problemáticas específicas, generalmente de áreas de vacancia o de interés social.

En estos intentos por orientar parte de la investigación hacia la atención de problemas sociales desde la Secretaría de Ciencia y Técnica (SECYT) de la Universidad de Buenos Aires (UBA), la convocatoria de Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social puede considerarse como un instrumento diferencial que responde tanto a los objetivos de la SECYT de atender a los requerimientos de financiación de la investigación aplicada, a la vez que recogen también lineamientos de la propuestas fundacionales de la UBA definidas en los encuentros de Inacayal (1986) y Colón (1995), respecto a otorgar subsidios no sólo a partir de la oferta espontánea de proyectos sino planificando en función de posibles respuestas a temas o problemas de relevancia social. Sumado a ello se destaca la promoción centralizada desde el ámbito del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) a partir de la discusión participativa con todas las Universidades Nacionales y Organismos de Ciencia y Tecnología.

En términos de Arocena y Sutz (2000) puede decirse que los PDTs surgen

acentuando la tendencia a incorporar expectativas públicas al desarrollo de la ciencia, lo que representa en la gestión universitaria cambios de tipo político con la idea de promover un nuevo modo de producción de conocimientos.

Partiendo del mencionado contexto, en esta investigación se reflexiona sobre el proceso de evaluación ex ante de la convocatoria de la Universidad de Buenos Aires de Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social, convocados por Resolución CS 5778/12, trazando un paralelismo con la evaluación regular en la Universidad.

La evaluación en la UBA

La evaluación de la actividad de investigación en la UBA comienza a efectuarse con la primera convocatoria UBACYT, aprobada por Resolución CS Nº 860 de 1986 (UBA, 1986b). Desde el origen de las actividades de investigación en la Universidad, el sistema de evaluación por pares se constituye como el pilar para la definición del financiamiento de la investigación científica (tanto para el otorgamiento de subsidios como de becas para la formación de recursos humanos). Este sistema contempla lineamientos generales de evaluación y especificaciones propias de cada disciplina, aplicadas a través de los criterios definidos por las Comisiones Técnicas Asesoras (CTAs) de la Universidad, que son los órganos específicos de evaluación científica y tecnológica de la UBA⁹².

Los proyectos UBACYT de convocatorias regulares (en las categorías: Grupos Consolidados; Grupos en Formación y Jóvenes Investigadores) son presentados de acuerdo a la oferta de los propios investigadores en una disciplina incluida en el agrupamiento de una de las ocho Comisiones Técnicas Asesoras de la UBA:

- CTA 1: Ciencias de la Salud Humana
- CTA 2: Ciencias Sociales
- CTA 3: Humanidades
- CTA 4: Ciencias Básicas y Biológicas
- CTA 5: Ingeniería, Ciencias del Ambiente y del Hábitat
- CTA 6: Ciencias Agropecuarias y Salud Animal
- CTA 7: Ciencias Jurídicas, Económicas y de la Administración
- CTA 8: Diseño para el Hábitat Humano

⁹² Específicamente, las CTA asesoran al Rector y al Consejo Superior (CS) en la evaluación del desempeño de investigadores, de proyectos de investigación y de la aplicación de los instrumentos de promoción de la investigación científica y tecnológica de la UBA o en cualquier otro tema de la especialidad que sea requerido (UBA, 1994).

En cada programación, el proceso de evaluación de proyectos regulares se realiza en dos instancias:

- Evaluación de los planes de trabajo por Pares Especialistas Externos a la Universidad, pertenecientes a otras universidades nacionales o extranjeras, al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) o a otros organismos de ciencia y tecnología.

- Evaluación de los antecedentes de los recursos humanos implicados (dirección, codirección y grupo de investigación) a cargo de las mismas CTAs.

Esta distribución se corresponde con dos planillas de evaluaciones, donde el plan de trabajo es evaluado con un máximo de 30 puntos y los antecedentes con un máximo de 70, de los cuales la producción científica del director, codirector y equipo constituye el 36% de la evaluación.

Específicamente, tanto en el plan de trabajo como en los antecedentes de dirección y grupo la evaluación se desglosa en los siguientes ítems: estado actual del conocimiento sobre el tema, fundamentación del problema, metodología, antecedentes en la temática, adecuación del cronograma de actividades, actividad docente, formación académica, producción científico-técnica, formación de recursos humanos de director y codirector/es⁹³, contribuciones científico-técnicas del grupo, conformación del grupo y presupuesto.

Los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS)

Los PDTS surgen a partir de la necesidad de promover proyectos orientados a la resolución de problemas concretos de carácter social o productivo.

Para ello resulta indispensable revisar los procesos de evaluación instaurados en Universidades y Organismos de Ciencia y Tecnología de la Argentina (OCT). Esta orientación es promovida desde el MINCYT a partir de dos hitos significativos:

- La convocatoria desde el propio Ministerio al “I Taller Nacional de Evaluación del Personal Científico y Tecnológico para una Argentina Innovadora” en septiembre de 2011 y a partir de allí, la creación de una “Comisión Asesora sobre Evaluación del Personal Científico y Tecnológico” en el ámbito de la Secretaría de Articulación Científico Tecnológica del MINCYT (2012)

- Dos talleres organizados por la Comisión de Ciencia, Técnica y Arte del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) sobre “Pautas de Evaluación de la Investigación en las Universidades Públicas”⁹⁴ del que participaron auto-

⁹³ En el caso de los Proyectos UBACYT regulares se evalúa a la dirección en conjunto, sin discriminar director y codirector/es.

⁹⁴ El primero organizado por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y llevado a cabo en

ridades de las Universidades Nacionales, del Consejo Nacional de Investigaciones (CONICET) y de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación (ME).

Como resultado de estos encuentros surgieron el “Documento I de la Comisión Asesora sobre Evaluación del Personal Científico y Tecnológico del MINCYT: “Hacia una redefinición de los criterios de evaluación del personal científico y tecnológico” y el “Documento II de la Comisión Asesora sobre Evaluación del Personal Científico y Tecnológico: Precisiones acerca de la definición y los mecanismos de incorporación de los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS) al Banco Nacional de Proyectos del MINCYT (2012). Dichos documentos, que reflexionan sobre la evaluación de la investigación aplicada y orientada a la solución de problemas concretos que es realizada por los investigadores, exponen la necesidad de adecuar los mecanismos de evaluación del personal que se dedica a estas actividades y establecen que quiénes participen de este tipo de proyectos deben ser evaluados por su participación y desempeño en los mismos, más allá de los parámetros bibliométricos tradicionalmente utilizados en la evaluación de las actividades de ciencia y tecnología (MINCYT, 2012).

En términos operativos, el documento I señala la conformación y gestión por parte del MINCYT de un Banco Nacional de Proyectos, integrado a su vez por uno específico de Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS) que deberán cumplir con las siguientes características:

I) Estarán orientados al desarrollo de tecnologías asociadas a una oportunidad estratégica o a una necesidad de mercado o de la sociedad debidamente explicitada por los demandantes y/o adoptantes. Estarán dirigidos a la generación de productos, procesos, prospectivas o propuestas, definidos por un demandante, un posible adoptante, o por una decisión de la institución o las instituciones que los promuevan;

II) Se caracterizarán por tener un plan de trabajo de duración acotada, con objetivos claros y factibles, actividades pasibles de seguimiento y evaluación, hitos de avance y resultados acordes con los objetivos. Cuando el objetivo sea un producto o un proceso deberán incluir la indicación de grados de creación o de innovación de conocimientos;

III) Contarán con una o más organizaciones públicas o privadas demandantes y/o adoptantes del resultado desarrollado. En este marco podrá ser demandante y/o adoptante una institución pública del sistema de ciencia y tecnología

Vaquerías los días 19 y 20 de abril de 2012 y el segundo a cargo de la Universidad Nacional de Catamarca (UNCA), desarrollado los días 19 y 20 de noviembre del mismo año en la propia UNCA.

que define líneas estratégicas de I+D en las que se inserten los proyectos

IV) Tendrán una o más instituciones promotoras que proveerán, garantizarán o contribuirán a su financiamiento; y

V) Contarán con una evaluación realizada por especialistas o idóneos, que contemplará: a) factibilidad técnica y económico-financiera o equivalente; b) adecuación de los recursos comprometidos (humanos, infraestructura y equipamiento, y financiamiento); y c) informes de avances sobre la ejecución del proyecto en caso que corresponda” (MINCYT, 2012a: 5)

A partir de ello, el MINCYT invitó a las Universidades y OCT a enviar proyectos que cumplan con dichos condicionantes para la conformación del Banco de PDTS. La incorporación de proyectos al Banco planteó un nuevo desafío para las universidades y en el caso de la UBA en particular, ello alentó a la realización de una convocatoria específica de PDTS, como un claro impulso al fomento de la investigación orientada a la resolución de problemas concretos.

Así, atendiendo a la necesidad de promover los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS) en el país, desde la UBA se llamó a una convocatoria de este tipo de proyectos, por Resolución del Consejo Superior (CS) N° 5778/12, en todo de acuerdo con lo establecido en el documento I del MINCYT (UBA, 2012).

En una primera instancia se solicitaron Ideas Proyectos (IP) para su preselección, presentándose en total 87. Para la admisión y selección de IP se solicitó a las facultades la designación de dos representantes con el objeto de formar una Comisión Organizadora (CO) que fue la encargada de realizar dicha tarea.

Los distintos representantes fueron agrupados según comisiones que representaban a las distintas grandes áreas de conocimiento: Ciencias Agrarias, Ingeniería y de Materiales; Ciencias Biológicas y de la Salud y Ciencias Sociales y Humanidades, contando además con la participación de un funcionario de la SECYT para cada mesa⁹⁵.

Para la admisión, selección y ranking, la SECYT propuso una planilla de evaluación sobre la base de los siguientes criterios:

- Criterios de admisibilidad de IP:
 - Que haya generación de conocimiento (no se admitían trabajos de servicio o extensión)

⁹⁵ La comisión de Ciencias Exactas no funcionó ya que no hubo presentaciones para esta gran área. Las postulaciones de la Facultad de Ciencias Exactas correspondían a temas de Ciencias Agrarias, Ingeniería y de Materiales y Ciencias Biológicas y de la Salud por lo que las IP se incorporaron a las mismas.

- Aplicabilidad
- Adoptante concreto
- Criterios de evaluación de IP:
 - Relevancia del proyecto
 - Resultados esperados
 - Grado de compromiso de entidades demandantes y adoptantes
 - Capacidad del director

En función de ello, se seleccionaron 3 IP por facultad. Una vez realizado el ranking, se comunicó a las facultades cuáles serían las propuestas que deberían ser formuladas como proyectos definitivos, para lo cual se incluyeron las recomendaciones realizadas por los representantes de la Comisión Organizadora para cada caso. Se indicó que las presentaciones definitivas deberían contar con la carta de compromiso de adopción en la que se debería explicitar el empleo real o potencial de los resultados de las investigaciones en caso de ser exitosas, con las firmas pertinentes, como así también las contribuciones concretas que las entidades adoptantes realizarán para el desarrollo de los trabajos (recursos financieros, de infraestructura, humanos, tecnológicos u otros)⁹⁶.

El proceso de evaluación de PDTS definitivos

Tal como se estableció en los Documentos I y II del MINCYT (2012 a,b) y en la Resolución de convocatoria UBA, cada PDTS fue evaluado por una Comisión Ad Hoc integrada por:

- Evaluadores de la disciplina
- Evaluadores idóneos en la temática
- Evaluadores externos del Banco Nacional de Evaluadores de PDTS
- Representantes de los demandantes y adoptantes

Para el primer componente (evaluadores de la disciplina) se solicitó a las Comisiones Técnicas Asesoras (CTA) de la UBA - según la temática de cada proyecto - la sugerencia de una terna de evaluadores disciplinares, externos a la universidad.

Para el segundo componente (idóneos) se solicitó a las facultades la propuesta de colegios, asociaciones y consejos profesionales o bien posibles idóneos para participar de la evaluación según el tema correspondiente.

⁹⁶ De esta manera se concluyó la presentación de los proyectos, que respecto a las cuatro comisiones establecidas por MINCYT para el agrupamiento de las distintas áreas de conocimiento, se distribuyeron en un 37% para Cs. Sociales Humanidades; 37% Cs. Biológicas y de la Salud; 26% en Cs. Agrarias, Ingeniería y de Materiales.

Para el tercer componente (evaluadores del Banco PDS) el MINCYT puso a disposición una nómina de evaluadores de las áreas tecnológicas de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT), así como los Bancos del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) y del Programa Consejo de la Demanda de Actores Sociales (PROCODAS), a lo cual se sumaron búsquedas de evaluadores en la Fundación Argentina de Nanotecnología (FAN).

El cuarto componente (adoptantes) se definió sobre la base de los representantes de las entidades demandantes y/o adoptantes que fueron señalados en cada proyecto.

La evaluación de los 38 PDS definitivos presentados se llevó a cabo en 4 (cuatro) jornadas de evaluación, priorizando los proyectos que ya contaban con la mayor cantidad de evaluadores propuestos.

La grilla de evaluación se centró en los siguientes puntos:

- Orientación del proyecto y resultados esperados
- Factibilidad Técnica
- Capacidad del director y del equipo
- Adopción de resultados.

A ello se añadió una planilla para describir los criterios de Demanda, Relevancia, Pertinencia y Originalidad local del proyecto, dado que el documento II del MINCYT establece esos cuatro criterios como una base fundamental para los PDS, en tanto que el cumplimiento de estos criterios está en consonancia con una búsqueda efectiva de transferencia al medio (MINCYT, 2012, b).

En la mayoría de los casos se convocaron a los evaluadores en forma presencial, procurando siempre la participación de actores con distintos perfiles para opinar sobre cada proyecto, logrando evaluaciones conjuntas por cada comisión ad hoc. Se conformaron comisiones específicas para cada proyecto, totalizando una convocatoria de 123 evaluadores⁹⁷.

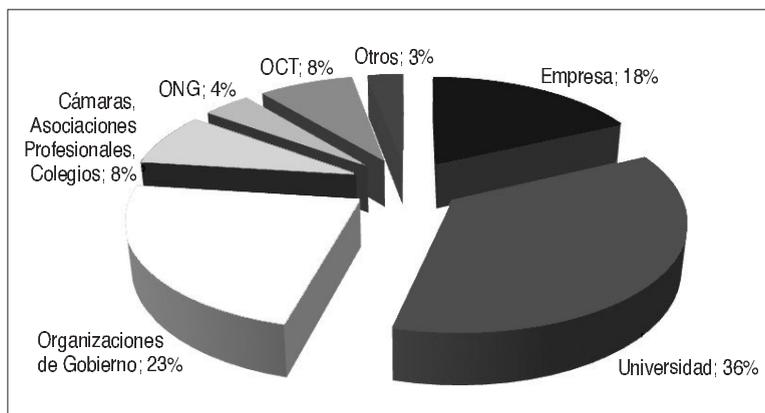
De acuerdo a los lugares de trabajo de los evaluadores, se puede destacar que participaron representantes de Universidades Nacionales⁹⁸; Universidades Privadas; Organismos de Ciencia y Técnica como CONICET; Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI); Comisión Nacional de Actividades Espaciales

⁹⁷ 13 evaluaron vía e-mail y 110 en forma presencial

⁹⁸ Universidades Nacionales de San Martín, (UNSAM); La Plata (UNLP); Córdoba (UNC); Tecnológica (UTN); Rosario (UNR); Lanús (UNLA); Quilmes (UNQ); Cuyo (UNCY); Mar del Plata (UNMDP); Centro de la Provincia de Bs. As (UNICEN) y del Sur (UNS).

(CONAE); Organismos de Gobierno como Ministerio de Transporte, de Agricultura, Ganadería y Pesca, Desarrollo Social, Jefatura de Gabinete, el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), etc.; cámaras empresarias como la de Empresas de Nutrición Animal (CAENA) y la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA), Cámara de Software, Sociedad Argentina de Apicultores, empresas e Instituciones privadas como Petrobrás, Delaval, Instituto Zoovak, Singenta AGRO, Instituto de Cemento Portland Argentina, SUR emprendimiento tecnológicos, Fundación Investigar, DROTEC y laboratorios como Biosidus, Bagó, Laboratorios SL, Walni, Zelltek S.A. Para ilustrar ello, a continuación se detalla la participación de los evaluadores de acuerdo a los tipos de instituciones de pertenencia.

Gráfico 1: Evaluadores participantes por tipo de Institución



Fuente: Secretaría de Ciencia y Técnica UBA

En relación con los adoptantes de los proyectos que fueron contactados para la evaluación, 20 corresponden a organismos públicos de gobierno, 4 a ONGs y 19 a privados.

Como resultado de las evaluaciones, 23 proyectos fueron aprobados en primera instancia, en tanto que a 15 se les solicitaron modificaciones técnicas que fueron debidamente cumplimentadas y en esos casos los proyectos vueltos a revisar por la misma comisión ad hoc.

La organización de la evaluación

Un primer punto a destacar en el proceso de evaluación de PDTs es la

incorporación de nuevos actores en esta instancia. La participación de representantes de las entidades adoptantes y demandantes significó una apertura hacia la evaluación extendida⁹⁹ y, de esta manera, la pertinencia y la relevancia de las investigaciones dejan de ser definidas por pares exclusivamente.

La modalidad de evaluación conjunta genera mecanismos de interacción fructuosos desde distintas miradas, donde un técnico o dueño de una Pyme interactúa con un evaluador categoría I del Programa de Incentivos para determinar por ejemplo la factibilidad técnica del proyecto.

Otro aspecto relevante lo constituye la búsqueda de evaluadores, que regularmente queda a cargo de las CTA que se encargan de la designación de pares externos, pero que ahora se amplía también al personal técnico de la SECYT, que se encarga de analizar los temas de los proyectos y hacer búsquedas selectivas, por ejemplo en colegios profesionales o cámaras empresarias.

Es de destacar que muchas veces los evaluadores idóneos son los mismos pares (que para estos casos coincide con la definición de evaluador disciplinar). Así por ejemplo, en la búsqueda de idóneos para un proyecto de materiales magnéticos se recurrió a la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA), que a su vez giró la consulta a la Cámara de Ascensores y Afines (CAA) donde indicaron como idóneo a un investigador de la propia Facultad de Ingeniería UBA; lo cual pone de manifiesto que en determinadas temáticas idóneos y evaluadores disciplinares se mezclan en su definición.

La necesidad de realizar una evaluación presencial cuatripartita, a la vez que promueve la vinculación extra pares complejiza la evaluación en términos organizativos, teniéndose que incorporar nuevas rutinas por parte de los distintos actores que participan en los procesos de evaluación, lo que exige un esfuerzo mayor de coordinación.

Aproximaciones finales

La orientación de la investigación debe ser consecuencia de la conciliación de dos aspectos: una adecuada formulación de las convocatorias y de una evaluación apropiada en función de las prioridades establecidas. En este sentido, puede decirse que los lineamientos de convocatoria y definición de PDTS tienen su correlato en el proceso de evaluación, que se constituye en una práctica colectiva y que requiere de la actuación de di-

⁹⁹ “Las comunidades ampliadas valoran la calidad de las propuestas, incluida la parte científica. Demuestran su competencia combinando determinados conocimientos científicos con su propia situación” (Jiménez-Buedo y Vielba, 2009: 732).

ferentes actores. No hay entonces un único decisor, sino que la definición de financiamiento deviene de la participación de todos los involucrados: evaluadores disciplinares; idóneos, adoptantes/demandantes; CTA; personal técnico de la SECYT y funcionarios.

En comparación con la evaluación de proyectos regulares, la evaluación ex ante de los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social constituye un proceso innovador, principalmente por la inclusión de otros actores sociales además de los propios pares externos, lo que puede considerarse como “juicio de pares modificado” en términos de Gibbons & Georghiou (1987) y Albornoz (2003), lo cual se constituye como un vehículo para vincular la investigación universitaria con los problemas del sector socio-productivo, en tanto que la incorporación de criterios propios para este nuevo tipo de proyectos, representa una ruptura respecto a la tradición de la evaluación de calidad únicamente a cargo de pares.

Tanto los hitos destacados a nivel nacional como las políticas propias de la UBA, plantean la necesidad de continuar revisando los procesos de evaluación de proyectos orientados a la resolución de problemas y de Recursos Humanos implicados en los mismos. Este involucramiento del Sistema Científico y Tecnológico Argentino, a partir de la convocatoria del MINCYT, demarca una diferencia sustancial entre las políticas actuales y las expresiones de deseos plasmadas en los documentos fundacionales de la UBA como los acuerdos Inacayal y Colón de la UBA desde la normalización de la Universidad y hasta fines de la década del noventa (UBA, 1986^a).

Aunque la formalización de los procesos de evaluación de proyectos orientados implicará afrontar numerosos desafíos y problemas de tipo metodológico e instrumental, vale la pena mencionar algunas consideraciones en ese sentido:

- La evaluación y análisis de los resultados de experiencias previas y sus procesos de evaluación de manera de poder incorporar las experiencias positivas y desechar las negativas en convocatorias futuras.
- La formulación conjunta de los objetivos de convocatoria y de los procesos de evaluación, incluyendo la definición de procedimientos, de manera de facilitar la creación de rutinas para la formalización de las prácticas de evaluación.
- La incorporación de actores sociales que puedan determinar la importancia del problema en sí mismo, como también a la relevancia del tema para el país cuando se trata de un tema de prioridad nacional o regional (no sólo los que puedan determinar la oportunidad en términos de demanda o adopción).
- La participación de los evaluadores en el co-aprendizaje y la co-evolución de estos instrumentos de política.

- La continuidad de las convocatorias de modo de que las propuestas que intentan relacionar la investigación con demandas concretas de la sociedad adquieran dinamismo y se instalen en el colectivo científico dado que es el tiempo y la continuidad de los procesos los que pueden ayudar en la instalación del tema en la agenda científica y en la formalización de los procesos.

- El estímulo y la persistencia de esta convocatorias debe partir no sólo de las Secretarías de Ciencia y Técnica o sus equivalentes, sino fundamentalmente de los niveles más altos de la conducción universitaria de modo de tener un mayor grado de involucramiento institucional en la promoción de este tipo de actividad, lo que incluye la selección de áreas y/o temas de investigación.

- La evaluación de estas experiencias no puede quedar aislada del sistema de ciencia, tecnología e innovación nacional, por lo cual la participación de los científicos en este tipo de proyectos debe tener su correlato en las evaluaciones de desempeño de los mismos, lo que necesariamente implica una revisión de los objetivos y estándares de evaluación para ingresos o promoción en concursos docentes o en la carrera de investigador¹⁰⁰.

Por último, a partir del análisis se abren nuevos interrogantes: ¿Cómo debería realizarse la evaluación de seguimiento y ex post de este tipo de experiencias? ¿Cómo se deben evaluar a los investigadores que participan en este tipo de proyectos en las distintas instancias de promoción en el sistema científico-tecnológico?

El contexto actual que promueve la revisión de la problemática de la evaluación, abre un camino propicio para continuar analizando el tema y para desplegar futuras investigaciones que puedan contribuir a ello.

Referencias

Albornoz, M. (2003) “Evaluación en ciencia y tecnología. Perspectivas Metodológicas. Universidad de Lanús, Buenos Aires, Noviembre Año III N°3; pp. 17-34.

Arocena, R. y Stuz, J. (2000) “La Universidad Latinoamericana del Futuro”, Colección Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), México, 366 pp.

¹⁰⁰ En ello pueden incluirse los ingresos o ascensos en las carreras de investigador de CONICET y Programa de Incentivos a docentes-investigadores.

Chubin, D. y Hackett, E. (1990), *Peerless Science: Peer Review and US Ciencia Política*, State University of New York Press, Albany.

Davyt, A. y Velho L. (1999 a) “Excelencia científica: la construcción de la ciencia a través de su evaluación. La Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Uruguay”, *REDES*, Vol. VI, No. 13, pp. 13-48.

Davyt, A. y Velho, L. (1999 b) “Los Mecanismos de Evaluación en el Desarrollo Histórico de Agencias brasileñas de Fomento a la Investigación: CNPq e FAPESP”, *DPCT/IG/UNICAMP*, Campinas - SP, Brasil, pp. 28.

Gibbons, M.; Limoges, C.; Nowotny, H.; Schwartzman, S.; Scott, P. y Trow, M. (1997) “La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas”; Barcelona, Ediciones Pomares Corredor S.A. pp. 19.

Gibbons, M. y Georghiou, L. (1987), “Evaluation of Research: A Selection of Current Practices”, OECD, París, pp. 82.

Jiménez-Buedo, M, y Vielba I. (2009) “Más allá de la ciencia académica?: Modo 2, ciencia posacadémica y ciencia posnormal”; *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*; CLXXXV 738 pp. 721-737.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) (2012 a) “Documento I de la Comisión Asesora sobre Evaluación del Personal Científico y Tecnológico del MINCYT: Hacia una redefinición de los criterios de evaluación del personal científico y tecnológico”, Buenos Aires, MINCYT.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) (2012 b) “Documento II de la Comisión Asesora sobre Evaluación del Personal Científico y Tecnológico: Precisiones acerca de la definición y los mecanismos de incorporación de los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTs) al Banco Nacional de Proyectos del MCTIP. Buenos Aires, MINCYT.

UBA (1986a) “Propuesta de Inacayal”.

UBA (1986b) Resolución de Consejo Superior (CS) N° 2.

UBA (1994) Resolución de Consejo Superior (CS) N° 122.

UBA (1995) “Acuerdo de Gobierno para la reforma de la Universidad de Buenos Aires”.

UBA (2012) Resolución de Consejo Superior (CS) N° 5778.

Vaccarezza, L. (1994) “Los problemas de la innovación en la gestión de la ciencia en la universidad: los programas especiales de investigación en la UBA”, REDES N°2, vol. 1, Buenos Aires.

Versino, M. y Roca, A (2010) “Producción y legitimación de conocimientos en las instituciones públicas de educación superior: políticas de ciencia y tecnología y evaluación de la investigación académica”; ponencia presentada en la VIII Jornada Latinoamericana de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología “Ciencia y Tecnología para la Inclusión Social en América Latina.

Paradigmas en evaluación y el rol del evaluador en el escenario actual de transformaciones del Estado

Autor: Roxana Mazzola - CEDEP - Centro de Estudios y Desarrollo de Políticas

Resumen

Diversas miradas y perspectivas se presentan en la actualidad al momento de evaluar una política pública. Estas presentan diversas definiciones sobre qué es evaluar, qué se evalúa y de qué modo, cuál es el rol del evaluador, y portan determinada conceptualización de las políticas públicas y el estado. Estas diferencias tienen consecuencias prácticas no menores al momento de realizar una evaluación y contribuir a la mejora de las políticas públicas.

En este marco, en el trabajo se realiza un recorrido por los diferentes paradigmas entorno a la evaluación retomando la clásica tipología de Guba y Lincoln (2002) y discute sobre los presupuestos de cada una de estas perspectivas al vincularlas con un modelo de Estado y un tipo de gestión pública.

El análisis hace evidente la importancia de la carga valorativa que poseen los procesos de evaluación y, sin duda, no pueden desligarse en tanto parte de la construcción política de un gobierno en el escenario actual de transformaciones del Estado. Además, el trabajo permite observar de forma crítica el avance del modelo de la Nueva Gestión Pública que se convirtió en la visión predominante sobre la evaluación en las experiencias internacionales. De este modo busca aportar elementos para reintroducir la discusión y pensar desde qué marco se evalúan las políticas públicas en la Argentina y en otros países de la región latinoamericana.

Introducción

Diversas miradas y perspectivas se presentan en la actualidad al momento de evaluar una política pública. Estas presentan diversas definiciones sobre qué es evaluar, qué se evalúa y de qué modo, cuál es el rol del evaluador, y portan determinada conceptualización de las políticas públicas y el estado. Estas diferencias tienen consecuencias prácticas no menores al momento de realizar una evaluación y contribuir a la mejora de las políticas públicas.

Sobre todo hay un carácter político insoslayable dado que el desarrollo de procesos de evaluación no sólo implica considerar la evaluación como parte del

ciclo de las políticas públicas (instalación en agenda, diseño, implementación y evaluación) sino que también implica una política pública en sí misma, con una clara intencionalidad y toma de postura que busca incidir en procesos políticos concretos con consecuencias en el bienestar de la población.

En este marco a continuación se presenta un análisis que da cuenta de estas miradas y su evolución, considerando la conceptualización de la evaluación, de las políticas públicas y del Estado que plantean y atendiendo también a las premisas y rol que asignan a los evaluadores. Seguidamente para concluir se presentarán algunas reflexiones finales a considerar al realizar evaluaciones y promover su consolidación como una práctica permanente en el Estado argentino y la región latinoamericana.

Evaluar implica señalar el valor de algo o de alguien así lo señala la definición en la real academia española cuando dice: evaluar es “señalar el valor de una cosa”, y el diccionario del español actual al definir que evaluar significa “valorar (determinar el valor de alguien o de algo)”.

De aquí un primer aspecto que surge se vincula a que la evaluación es una acción cotidiana que todas las personas realizamos. Es una actividad común que existe como parte de toda actividad humana y esta la hacemos con objetivos y finalidades diferentes.

Un segundo aspecto está relacionado a la evaluación como proceso multidimensional y complejo, consecuentemente polémico y el cual, al igual que un prisma, tiene muchas caras. Muchos pueden ser los criterios para evaluar. La determinación de la referencia o índice de evaluación depende de varias condiciones objetivas y también subjetivas del que califica como su situación personal, tanto emocional como material, el contexto general en el que se encuentra, las creencias individuales, la moral predominante, el marco jurídico e institucional, etc.

En tercer lugar, sobresale que junto a la evaluación cotidiana que todos realizamos existe una evaluación de carácter más especializado la cual se ha configurado en las últimas décadas en un campo analítico y de estudio específico sobre todo vinculado al Estado, la administración y las políticas públicas. La creación de diversas instituciones, teorías, metodologías, herramientas, etc. expresan su conformación y allí convergen prácticas y desarrollos de profesionales vinculados a la medicina hasta sociólogos, antropólogos, politólogos, economistas, psicólogos, entre otros. En este marco se distinguen diversas definiciones de evaluación que siguen el ritmo de los paradigmas en evaluación que a continuación serán estilizados. Por ejemplo:

- Tyler en 1973 señalaba que la evaluación de los programas es el proceso de determinar en qué medida se han alcanzado los objetivos buscados.

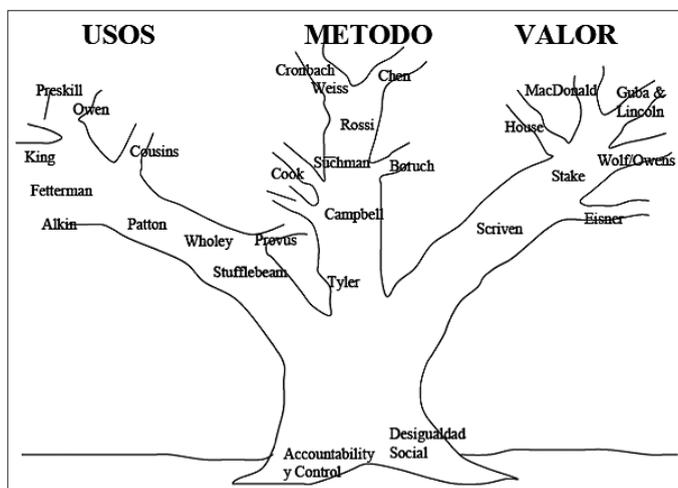
- Cronbach en 1963 resaltaba la importancia de entender a la evaluación como una fase de recogida y uso de información para tomar decisiones sobre un programa.

- Scriven en 1967 señalaba que evaluar supone estimar el mérito de un objeto, subrayando que los evaluadores deben ser capaces de llegar a juicios de valor justificables más que de medir cosas o determinar si las metas han sido alcanzadas para lo cual proponía un método de evaluación orientada hacia el consumidor y que ha sido también conocido como modelo sin referencia a objetivos.

- Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2000: 32) señalan que la evaluación de programas y proyectos sociales “es una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables, sobre actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura”.

No hay una definición, sino varias y como señala Marvin Alkin (2004) las teorías de evaluación se pueden clasificar según el grado en que se centran en los métodos, usos o valoración y como puede verse estos tres enfoques constituyen las principales ramas del árbol de tradiciones en evaluación.

Figura 1. Tradiciones en evaluación



Fuente: Alkin, Marvin C., ed. (2004). *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences*, Thousand Oaks, California: Sage.

Las diversas conceptualizaciones han tenido lugar en diversos momentos de la historia, campos y contextos. Expresan distintas tomas de postura al momento de evaluar así como miradas sobre el estado y las políticas públicas. Observar esto es el eje sobre el cual a continuación se profundiza el análisis.

Paradigmas¹⁰¹ en evaluación de Políticas Públicas

La evaluación de las políticas públicas a lo largo del siglo XX e inicios del siglo XXI ha seguido una trayectoria tendiente a su consolidación. Diversos paradigmas² dan cuenta de este proceso. Cada uno de ellos porta diferentes aproximaciones sobre la evaluación asimilados como un cambio de enfoque, una manera diferente de entender la realidad y de plantear la evaluación. Si bien tuvieron su origen en el marco de contextos y procesos históricos específicos, todos ellos conviven y están presentes al momento de evaluar las intervenciones públicas.

Son cuatro paradigmas los que distinguen Guba y Lincoln (Guba, 1990 y Guba y Lincoln, 1989 y 2002) a lo largo del siglo XX al presente: 1) medición o positivista basado en diseños experimentales o cuasi experimentales, denominado también de la primera generación; 2) descripción o postpositivista, de la segunda generación; 3) juicio o de la teoría crítica y otras posturas ideológicas relacionadas, de la tercera generación; y 4) negociación o pluralista/ constructivista, de la cuarta generación de evaluación de las políticas públicas.

En la siguiente tabla se resaltan sus características centrales. Como puede observarse estos paradigmas se diferencian entre sí por su manera de ver la realidad (ontología), por el tipo de relación entre saber e investigador (epistemología) y por la metodología empleada. Los mismos han orientado y orientan los desarrollos de los investigadores en las ciencias sociales y de quiénes realizan evaluaciones. Las suposiciones básicas de estos paradigmas tienen consecuencias prácticas en la conducción de las evaluaciones, en la interpretación de los hallazgos así como en las consecuentes recomendaciones e incidencia concreta que estas pueden llegar a tener en los procesos de planificación e implementación de las políticas.

Los desarrollos en las ciencias sociales, las orientaciones en las reformas del estado y la administración pública, los contextos político-institucionales, económicos y sociales de cada momento y las disputas e interacciones concretas entre multiplicidad de actores incidentes se constituyen en factores indisolubles de su trayectoria y cambios.

¹⁰¹ Paradigma es la forma predominante de plantear y resolver problemas en las ciencias. Corresponde a un marco conceptual dado, con el léxico de una comunidad que prioriza problemas, métodos y técnicas de investigación y análisis y establece las normas (o "estándares") de la racionalidad y de lo que es valioso o "científico" (Kuhn: 1975).

Cuadro 1: Paradigmas en la evaluación de políticas públicas durante el siglo XX en el mundo occidental

Generación	Característica/ Paradigmas	Período	Supuestos		
			Formas de ver la realidad (Ontológico)	Relación entre el saber y el investigador (Epistemológico)	Metodológico
I	Medición Positivista	Fines del siglo XIX hasta 1930. Preeminencia de las ciencias físico naturales. Desarrollo de la sociedad industrial. Primera Guerra Mundial.	Realismo ingenuo: la realidad existe y se rige por leyes causa-efecto que pueden ser conocidas. Enfoque hipotético deductivo. Se busca la replicabilidad y generalización de resultados.	La indagación del evaluador puede estar libre de valores. Hallazgos reales. Objetividad y neutralidad del evaluador. Evaluación como medición. El evaluador es un técnico que aplica instrumentos válidos para medir cualquier atributo.	Experimental y evaluadora de las condiciones que puedan influenciar los resultados. Las hipótesis pueden ser comprobadas empíricamente. Verificación de hipótesis. Énfasis en métodos cuantitativos.
II	Descripción Postpositivista	Desde 1930 a mediados del siglo XX. Crisis del 30. El New Deal y los grandes planes de la lucha contra la pobreza. Segunda Guerra Mundial.	Realismo crítico: la realidad existe pero no puede ser enteramente comprendida o explicada. Hay una multiplicidad de causas-efectos.	La objetividad del evaluador es un ideal pero requiere de una comunidad crítica. Hallazgos probablemente reales. Evaluación como descripción. Se mantiene el papel técnico del evaluador y se utiliza la medición como herramienta.	Experimental y manipuladora modificada con una versión renovada de la triangulación. Puede incluir aproximaciones cualitativas. Comprobar falsedad de hipótesis.
III	Juicio De la teoría crítica y otras posturas ideológicas relacionadas	Década del 30 a mediados de los 70. Segunda Guerra Mundial y Guerra Fría. Expansión del Estado de Bienestar.	Realismo histórico: realidad virtual moldeada por valores sociales, culturales, económicos, étnicos, de género, eventualmente cristalizada (materializada) en una serie de estructuras.	Los valores median en la indagación. Evaluación como juicio.	Dialógica/dialéctica. Propone la eliminación de una falsa conciencia y facilita y participa en la indagación. Intelectuales transformadores.
IV	Negociación Pluralista y/o constructivista	Mediados de los 70 a fines del siglo XX. De crisis del Estado de Bienestar, la reforma y la reducción del Estado a la recuperación del Estado. Preeminencia de organismos internacionales.	Relativismo: la realidad existe como constructo mental relativo a aquellos que la sostienen. Considera relevantes los procesos sociales en lugar de concentrarse solo en los resultados.	El conocimiento y el conocedor son parte de una misma entidad subjetiva. No se puede exigir objetividad y neutralidad absolutas. Hallazgos son obras creadas al avanzar en la investigación. El evaluador se convierte en un investigador de procesos para construir hechos que le permitan comprender el acto de aprender y, por lo tanto, valorarlo.	Hermenéutica/dialéctica. Identifica, compara y describe las varias construcciones que existen mediante intercambio dialéctico para dar lugar a una construcción condensada que sea más informada y sofisticada que cualquiera de las construcciones precedentes. Evaluación cualitativa. Diversas técnicas de recolección de datos. Enfoque más inductivo en el análisis de datos.

Fuente: Elaboración en base a Guba y Lincoln (1989 y 2002).

Paradigmas de la medición y descripción

Desde fines del siglo XIX e inicios del siglo XX se desarrollan los paradigmas de la medición y descripción. El primero, de la primera generación en evaluación, se configura en el marco de los esfuerzos evaluativos relacionados sobre todo a la valoración del resultado de los programas educativos en los alumnos en los EEUU y en Francia y centrados en medir el grado de aprendizaje y la eficiencia de las técnicas de enseñanza. La medición se hacía principalmente a través de pruebas de memoria, de la aplicación de test de rendimiento como el Stanford Achievement Test en 1923, encuestas, acreditaciones y comparaciones experimentales con grupos de control elegidos al azar. También se desarrollan pruebas de medición del “cociente intelectual”. Perspectivas sicométricas, sociométricas y econométricas se despliegan. Estas nuevas técnicas también son luego utilizadas en la primera guerra mundial para orientar y seleccionar las personas obligadas a prestar servicio militar, siendo un ejemplo la prueba llamada Alpha en los EE.UU.

Así bajo la influencia de las ciencias naturales tiene su origen la conformación del paradigma “positivista” o de la “medición”. Bajo el mismo se considera que hay que guiarse por el método de las ciencias físico-naturales, que existe una única realidad y objetiva la cual opera de acuerdo a leyes pre-determinadas de causa-efecto y se orienta a la verificación de hipótesis. La precisión, la objetividad y la confiabilidad de la medición así como la replicabilidad y la generalización de los resultados es lo que importa. La evaluación tiene que ser objetiva y estar desprovista de valores, consecuentemente se defiende la objetividad y neutralidad del evaluador, que es un técnico. Se equipara la evaluación con la medición, poniendo el acento en lo observable y medible. Se deben aplicar preferentemente diseños experimentales o cuasi-experimentales, considerados el mejor método de las ciencias sociales.

Diversos factores retroalimentaron su conformación como el florecimiento de las corrientes filosóficas positivistas y empíricas, la influencia de las teorías evolucionistas con trabajos como los de Darwin, el desarrollo de los métodos estadísticos, el desarrollo de la sociedad industrial y más tarde la primera guerra mundial.

El paradigma de la descripción o postpositivista, de la “segunda generación” en evaluaciones, se desarrolla luego. Se buscan superar algunas críticas realizadas al paradigma positivista. Por ejemplo, aquella que interpela la objetividad del evaluador destacando que lejos de esa objetividad los hechos son vistos a través de una ventana técnica y de valores que inciden. También otros cuestionamientos se referían al entendimiento de la realidad de la que partía el positivismo como si fuera única y objetiva o a que

en la búsqueda de leyes generales y universales se dejaban de lado los elementos que no pueden ser generalizados. Con el postpositivismo se destaca que la realidad no puede ser enteramente comprendida o explicada, hay multiplicidad de causas efectos. Si bien se mantiene el papel técnico del evaluador, también ahora se resalta que la objetividad es un ideal a alcanzar, que requiere de una comunidad crítica para garantizarla. Se continúan realizando análisis experimentales o cuasi experimentales junto a la manipulación de las variables intervinientes que puedan introducir alteraciones en los resultados pero se mejora la estrategia con una versión renovada de la triangulación y se considera la introducción de metodologías cualitativas para complementar los análisis. Aquí la medición deja de ser asimilada a la evaluación, siendo una de las herramientas disponibles entre un conjunto.

Otro cambio importante es la introducción de la evaluación centrada en objetivos. Los esfuerzos evaluativos se vinculan a la descripción de las fortalezas y debilidades de los programas respecto a una serie de objetivos predeterminados. Por ejemplo en educación donde se buscan cuantificar los objetivos a conseguir y luego analizar su grado de consecución.

Ambas lógicas, la “positivista” y en especial la “postpositivista” están presentes hoy al momento de evaluar las políticas públicas y en los sistemas de monitoreo y evaluación de políticas. Múltiples desarrollos expresan su vigencia como los realizados en algunos sistemas de evaluación educativa donde se implementan pruebas de rendimientos de los alumnos basadas en el cumplimiento del objetivo del curso o aquellas evaluaciones de resultados realizadas en comparaciones cuasiexperimentales con grupo de control o los test de inteligencia o de nivel de aprendizaje, entre otros. Asimismo, su vigencia se expresa en la renovación de estos enfoques producida en las últimas décadas con las ideas de modernización y de la reforma del Estado propuestas por la Nueva Gestión Pública donde se insiste en la importancia de la medición de los hechos mediante la construcción de indicadores y se hace uso de una mayor formalización matemática, que tienen un importante desarrollo en los últimos tiempos con el desarrollo de la informática. Está presente un planteo similar, más allá de las formas, vinculado a la idea de una disciplina que aporte un conocimiento científico objetivo y útil, y un saber especializado que ayude a la toma de decisión o a la legitimación de decisiones en materia de políticas públicas.

La concepción de estado y de políticas públicas implícitas en estos paradigmas no puede pasarse por alto. Aquí se propugna un modelo de estado que se identifica con el derecho y que está separado de la sociedad civil, siendo este último el ámbito político-ideológico donde diversas fuerzas sociales

luchan entre sí. Esta perspectiva contiene una idea de justicia formal junto a un razonamiento jurídico moralmente neutro y a un ideal político de que un Estado fuerte y neutro existe por encima y al margen de las guerras ideológicas y de la moral. Asimismo, a menudo este enfoque está vinculado a un modelo liberal de estado y la Nueva Gestión Pública (NGP).

Esto no es menor para la evaluación dado que nos habla de un supuesto de definición de Estado y de políticas públicas que no está dissociado e incide en la evaluación y expresa la concepción de evaluación que se tiene. Un ejemplo al respecto es como a fines de los 70 las múltiples evaluaciones realizadas en los EEUU ponían en evidencia las deficiencias de la acción gubernamental, siendo ello la justificación para retrotraer la función distributiva del estado. No cuestionando tanto por ejemplo la visión racionalista imperante que suponía que la administración implementa lo que define la política, razonamiento que llevaba a imputar el problema a la burocracia y obviando las disputas de intereses y conflictos distributivos en juego (Aguilar Villanueva, 1997).

La visión racionalista (en su defecto de racionalidad limitada) de las políticas públicas también acompañan estos paradigmas. Esta refiere a una visión que considera que al momento de diseñarse una política pública el decisor realiza la elección racional -o con racionalidad limitada- de la mejor opción entre una serie de alternativas disponibles, suponiendo que se cuenta con información perfecta (o casi). Es el modelo racional de toma de decisiones en la problemática social, en el que el decisor conoce perfectamente el problema y las alternativas para solucionarlo.

Bajo este enfoque racional por ejemplo la evaluación utilizaría altísimos estándares científicos para producir los reportes que el decisor requiere y usa para la toma de decisiones suponiendo que ella incidirá de forma directa en su aplicación, que los parámetros de criterios seguidos por el evaluador y el decisor son los mismos, entre otros supuestos implícitos. Además esta mirada lleva implícito el supuesto de que las capacidades a desarrollar por parte del evaluador refieren solo a aspectos técnicos, cuando en contraste se sabe que también importa saber comunicar los resultados de las evaluaciones y reorientar estrategias en el marco de contextos dinámicos.

Es sobre esta base que en las últimas décadas se han realizado gran parte de los desarrollos en evaluación de políticas públicas. Esta perspectiva tiene puntos fuertes. No obstante parte de supuestos que simplifican la realidad. También conviene resaltar que hay experiencias que se han retroalimentado de estos paradigmas pero les han dado una direccionalidad política distinta a sus procesos de evaluación, ubicando en su lugar y sólo como “medios” los aportes que una perspectiva como esta puede suministrar.

A la par de estos desarrollos durante el siglo XX, en especial en la segunda postguerra, otras miradas alternativas comienzan a configurarse y convivir con los paradigmas descriptos como son el paradigma de la teoría crítica, de la tercera generación en evaluación, y el paradigma constructivista, de la cuarta generación.

Paradigmas alternativos: teoría crítica y la negociación

En el marco de la segunda guerra mundial, frente a sus devastadoras consecuencias y el avance en el establecimiento de las Convenciones Internacionales de los Derechos. También en el tránsito a la guerra fría donde Rusia lanzaría el primer satélite artificial al espacio, marcando su delantera en la carrera espacial e interpelando la hegemonía de los Estados Unidos en la carrera científica y educativa, se fueron evidenciando las limitaciones en la evaluación de la “medición” o “descripción” y se produce un ímpetu evaluador.

En general, se destacaba que no bastaba con describir las aptitudes y los objetivos alcanzados de los programas. También que la racionalidad instrumental de los paradigmas existentes no servía para dar cuenta de los hechos y los fenómenos sociales, que requerían de otro tipo de indagación y de construcción teórica. No lograba dar cuenta por ejemplo de las causas internas de los fenómenos y poseía limitaciones para conocer sus objetos de estudio como la sociedad, el hombre, la cultura, que poseen propiedades distintivas como la intencionalidad, la autoreflexibilidad y la creación de significado. Además no decían nada en cuanto a la pertinencia de los objetivos perseguidos, ni ofrecían recomendaciones para la mejora de los programas. Se tornaba indispensable que la evaluación ofreciera elementos de juicio comparando los objetivos con estándares externos al programa. Al mismo tiempo se venían realizando grandes experimentos que eran muy costosos y no estaban dando respuestas a las demandas de los evaluados.

Con el paradigma de la “teoría crítica y otras vertientes ideológicas relacionadas”, de la “tercera generación”, el evaluador asume no sólo el papel de medidor y descriptor, sino de juez, diferenciándose del rol de “objetivo” y “técnico” planteado por los paradigmas positivistas y postpositivista. Así con la introducción del juicio en la evaluación se marca el nacimiento de la tercera generación en evaluación.

Señalan Guba y Lincoln (2002) que el término teoría crítica es un término amplio que denota una serie de paradigmas alternativos. Entre ellos el neomarxismo, el feminismo, el materialismo histórico y la investigación participativa. Lo destacable en su análisis es que más allá de sus diferencias tienen en común la suposición de que la naturaleza de la investigación está

regida por los valores. Asimismo, la denuncia de las implicaciones institucionales y mercantiles del enfoque positivista, que naturaliza las exigencias propias de la sociedad de consumo, sin prestar atención a los conflictos sociales, es uno de los ejes de la teoría crítica. En sus desarrollos exponen la irracionalidad de la racionalidad del sistema social, político, cultural y económico, que está basado en una racionalidad instrumental y estratégica que limitan la capacidad crítica y reflexiva, lo que propicia una cultura manipulada y poco reflexiva que justifica un sistema de dominación y explotación.

Es así que en relación a la evaluación esta mirada aporta una comprensión de la realidad distinta. Se señala que la realidad se encuentra moldeada por valores sociales, culturales, económicos, étnicos, de género y eventualmente cristalizada (materializa) en una serie de estructuras. Asimismo, se destaca que los valores median en la indagación, no existe neutralidad en el evaluador, y propone una metodología de evaluación dialógica/dialéctica donde el evaluador asume el papel de un intelectual transformador, que facilita y participa en la indagación. La evaluación deja de ser entendida como un instrumento de control y medida, con la intención de llevar a cabo una valoración al final de un proceso, y pasa a ser vista como un medio que posibilita la retroalimentación del proceso de una política. Además de la teoría crítica, la sociología de la organización, el análisis de sistema y la teoría y práctica de la administración contribuyeron al desarrollo de esta perspectiva.

Es por esta época que la mayoría de los autores coinciden en datar el nacimiento de la evaluación, coincidiendo con el interés por conocer los resultados de la puesta en marcha de grandes programas sociales. Está presente una pluralidad conceptual y metodológica, que llevaron a hablar del paradigma “de la elección”, más que de uno en particular (Méndez Vélez, 2007). La formación y consolidación de amplias comunidades de investigadores comienza a tener lugar. Se crean unidades y organismos responsables en la materia, tanto nacionales como internacionales, sumado a una fuerte inversión en evaluación y el desarrollo de legislaciones al respecto.

Hasta este momento se había transitado por tres generaciones en evaluación, que convivían y donde cada una de ellas trataría de representar una etapa suplementaria de la anterior y a favor de la sofisticación de la misma. La primera generación se centró en recolectar datos relativos a los individuos; la segunda etapa amplió la evaluación a objetos como los programas, los insu- mos, las estrategias pedagógicas, el diseño institucional, etc. La tercera generación introdujo en la evaluación el juicio a los objetivos a partir de criterios o estándares tanto intrínsecos como extrínsecos (Guba y Lincoln, 1989).

En la evaluación de cuarta generación, denominada también constructivis-

ta y/o pluralista, se pretende suplir debilidades que permanecen en las prácticas evaluativas de las tres generaciones anteriores. Guba y Lincoln (2002) resaltan que en particular se trata de la fuerte tendencia al “managerialismo”, la difícil o imposible consideración del pluralismo de los valores y la tendencia a privilegiar el paradigma de investigación científica tradicional.

El término constructivista se usa para señalar la metodología empleada para llevar a cabo la evaluación. Tiene sus fundamentos en una metodología interpretativa y hermenéutica, en ruptura con el paradigma científico positivista dominante. Aquí los parámetros y límites de la evaluación, sus contornos, son fruto de un proceso interactivo y negociado que incluye a todas las partes involucradas. Al partir de la existencia de múltiples realidades no gobernadas por leyes causales predeterminadas, es necesario conocer las diferentes visiones que de ella se tiene para comprenderla. En esta perspectiva ya no se pretende descubrir la “verdad”, sino varias interpretaciones resultantes de las construcciones de la realidad que hacen las partes involucradas a partir de sus valores (pluralismo de valores). El evaluador pierde su carácter de juez convirtiéndose en un investigador de procesos capaz de construir hechos que le permitan comprender el acto de aprender y por tanto de valorarlo. La información evaluativa es fundamental en las estrategias necesarias para la toma de las decisiones orientadas a transformar instituciones y la autoevaluación es parte del objetivo final del proceso.

La evaluación aporta una nueva interpretación que consiste en una nueva construcción a tomar en cuenta para generar cambios políticos o institucionales de manera más consensuada. Esta es una evaluación donde no solamente se mide, se describe, se juzga, sino que se negocia y se busca el consenso, además de que no sólo el evaluador es el que desempeña esos roles, sino que son todos los interesados, con la guía y conducción del evaluador mismo. En esta cuarta generación se destaca que la evaluación es un “proceso” sociopolítico, continuo, conjunto de colaboración, de enseñanza y aprendizaje, recursivo y altamente divergente, emergente, con resultados impredecibles, y que crea realidad.

Ahora bien, ¿cuáles son las concepciones de estado y de políticas públicas que portan la tercera generación, del juicio o de la teoría crítica, y la cuarta generación en evaluación, de la negociación o constructivismo? Una primera cuestión se vincula a que desde estos enfoques se destaca que el proceso de desarrollo de las políticas públicas está influido por numerosos factores que le dan forma y contenido. Lejos de ser una simple decisión racional basada en la identificación de problemas, la revisión exhaustiva de alternativas y la decisión informada y la implementación sin restricciones. Aquí entiende

que cada política pública está moldeada por las instituciones, el entorno organizacional, el marco legal, las condiciones políticas, sociales y económicas, los valores sociales en juego, los actores participantes y los discursos con los que se definen los problemas, se legitiman las decisiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos. Importa la consideración del proceso social tejido en torno a una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell, 1976) considerando los entramados institucionales, la interacción y disputas entre multiplicidad de actores que tienen lugar en su marco. También atender a las ideas, las normas y los argumentos compartidos que dan origen y explican la acción social, a los discursos en competencia, que, además, reflejan la distribución del poder en una sociedad y la capacidad de los actores de imponer significados, ideas, creencias y valores.

Una segunda cuestión se vincula al aporte y estimulación de una racionalidad crítica frente al avance de la racionalidad instrumental, del consumo, en la sociedad de masas. En particular, con estos aportes se busca una mayor participación de los ciudadanos para afianzar la democratización y legitimación de los procesos de políticas públicas así como promover procesos de empoderamiento y distribución de poder en la sociedad. Si bien los otros paradigmas también propugnan aspectos ligados al respecto, claramente el lugar desde el que ello se hace en estas perspectivas es bien distinto. Las evaluaciones lejos de ser concebidas como un saber que se impone son entendidas como un proceso institucional que contribuye a generar procesos de aprendizaje y de mejora continua para promover la transformación de la realidad. El razonamiento no es lineal, sino dinámico y la evaluación pasa a ser una herramienta para contribuir a la duda, a un cuestionamiento sobre el aporte de las políticas públicas para, de forma sistemática, revisarlas de manera tal de profundizar sus impactos.

Estos enfoques trascienden la mirada simplificada de la realidad del positivismo y desarrollos vinculados. No obstante también presentan desafíos. Por ejemplo, en el caso del constructivismo sus fundamentos teóricos son aún dispersos y su desarrollo en el análisis y en el desarrollo de evaluación de las políticas públicas es aún limitado. Tampoco cuenta aún con un “núcleo duro” de conocimientos, ni con un nicho de deliberación académica ya definido (Cejudo, 2008). Asimismo en términos metodológicos el enfoque constructivista aún tiene que avanzar en determinar cuáles son los criterios compartidos para determinar la validez de los hallazgos hechos por los evaluadores que utilizan este enfoque.

Tendencias en América Latina y Argentina

En este contexto diversas experiencias en sistemas de evaluación de políticas públicas se encuentran tanto en países de América Latina, en los europeos así como en los países anglosajones con una larga y fuerte tradición en la Nueva Gestión Pública (NGP).

Debe tenerse en cuenta las diferencias entre procesos de monitoreo y evaluación. Mientras el monitoreo refiere a la recolección sistemática de datos sobre cualquier componente de una intervención. Incluye la descripción de los procesos y efectos de la intervención, información de costos, comparación de lo planeado y lo ejecutado y es un insumo básico que produce información a ser utilizada en la evaluación. La evaluación se centra en responder a la pregunta de por qué y cómo se han alcanzado, o no, los resultados esperados. Tiene una intencionalidad explicativa, se realiza de manera puntuada, implica un análisis de relaciones causales. Hay que visualizarla como un banco de soluciones metodológicas y respuestas, una práctica de juzgamiento y traducción de valores divergentes y una práctica reflexiva y de movilización de conocimiento para el desarrollo de una organización social.

En este marco, al analizar los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina tres tendencias pueden observarse a partir de las clasificaciones de Cunill Grau y Ospina Bozzi (2008) y Máttar (2010), las cuales pueden ser vinculadas a los paradigmas vistos. Los países con sistemas de monitoreo y evaluación que siguen un “modelo con orientación política” o “modelo plan”, los “modelo con orientación económica” o “modelo presupuesto” y los que combinan ambas facetas, los “modelos mixtos”. También se encuentran aquellos que tienen un “modelo social” donde se circunscriben los sistemas a los programas sociales.

Mientras, por ejemplo, en Chile, Perú y Uruguay sobresale el vínculo de la evaluación con el presupuesto, más ligados al modelo con orientación económica y al paradigma de la medición o positivista y de la descripción o postpositivista. También en México predominan más estos paradigmas con desarrollos centrados en la evaluación de las políticas sociales. Por su parte, en el caso de Brasil y de Ecuador, por ejemplo, los sistemas de monitoreo y evaluación están más ligados a la planificación y por tanto articulan en el marco de un Plan de Desarrollo. En estas experiencias se da una mayor presencia de los paradigmas alternativos del juicio y la negociación. Si bien los casos de Chile y México son siempre tomados como ejemplos de buenas prácticas, atender a las experiencias de Brasil y Ecuador adquiere relevancia. Por otra parte, sobresale que en todos estos sistemas se puede observar un predominio de alguno de los paradigmas descriptos, más allá

de lo cual todos los paradigmas conviven siendo ello expresión como siempre de complejidad de la realidad que no tiene linealidad y supera todo esquema que pueda estilizar.

El caso argentino no está fuera de este contexto. Se destacan experiencias con énfasis en el monitoreo y desarrollos heterogéneos en evaluación según sea el organismo. Por ejemplo, en la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación se desarrollan diversas experiencias más ligadas la monitoreo como la evaluación de desempeño de organismos públicos a través del Programa Carta Compromiso con la Ciudadanía y el Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG). También está el sistema de seguimiento físico-financiero implementado por la Oficina Nacional de Presupuestos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía e implementa una experiencia piloto de programas orientados a resultados. Por su parte, el SIEMPRO es un sistema de monitoreo y evaluación de los programas sociales referidos a la pobreza implementados por diversos ministerios del poder ejecutivo nacional nacional¹⁰², pero en general sus desarrollos actuales son sólo de uso interno al Ministerio de Desarrollo Social. Por su parte, en lo que hace a la evaluación de resultados se observa la realización de algunos estudios por parte de diversos organismos de la APN. Allí se destacan importantes desarrollos como la evaluación de impacto del Plan Nacer-Sumar en salud, la evaluación de procesos del Programa Conectar Igual ligado a alfabetización digital, las múltiples evaluaciones de impactos realizadas en políticas laborales y de formación para el trabajo, la reciente evaluación de impacto de la Asignación Universal por Hijo, entre otros. Sin embargo, las mismas no se difunden con la intensidad necesaria y hay cierta debilidad en la integralidad del sistema de evaluación.

¹⁰² Actualmente los organismos que integran el Consejo de Coordinación de Políticas Sociales son: Desarrollo Social; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Educación; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Salud; Economía; Justicia y Derechos Humanos; Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

Cuadro 2. Ejemplos de áreas y tipos de evaluación realizadas por organismos de la administración pública nacional de Argentina

Ministerio/ Organismo	Area con responsabilidad de evaluación	Tipos de evaluaciones
Educación	Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa	Construcción de Líneas de Base y Evaluaciones de procesos y resultados de programas y planes educativos
	Area de Evaluación y Seguimiento del programa Conectar Evaluar	Construcción de Líneas de Base y Evaluaciones de procesos y resultados del Programa Conectar Igualdad
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales	Evaluaciones de Impacto de los programas del Ministerio de Trabajo
Salud	Area de Monitoreo y Evaluación del Plan Nacer-Sumar	Evaluaciones de Procesos e Impactos del Plan Nacer Sumar.
	Programa Remediar	Evaluaciones de Procesos e Impactos del Programa Remediar
Agricultura, Ganadería y Pesca	Red de Control de Gestión del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP)	Evaluaciones de Procesos e Impactos de proyectos financiados por el PROSAP así como también evaluaciones de impacto del PROSAP sobre determinados sectores.
Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	Subsecretaría de Evaluación Institucional	Evaluaciones ex ante y de resultados de programas de ciencia, tecnología e innovación productiva
Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales	Area de Evaluación del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales	Líneas de base y evaluaciones de procesos y resultados de programas y planes sociales.

Fuente: Elaboración propia en base a información de los organismos de la administración pública nacional.

Las experiencias señaladas evidencian el predominio en el Estado nacional, a excepción del caso del SIEMPRO, de una perspectiva presupuestaria y operativa de la evaluación centrada en el monitoreo del gasto y de indicadores de desempeño (producto, cobertura, procesos y en menor medida resultados).

También sobresale que las experiencias de evaluación llevadas a cabo en el Estado nacional todavía muestran debilidades en su inserción institucional e insuficiente articulación y coordinación entre sí.

Entre los desarrollos más recientes y orientados a incidir al respecto sobresale que en 2013 creo el “Programa de Evaluación de Políticas de Públicas” en la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) de la Nación (resolución N° 416). El programa tiene como finalidad la incorporación del análisis y evaluación de políticas públicas a la agenda gubernamental y a los procesos

de formación de políticas públicas de los organismos de la Administración Pública Nacional con el objeto de generar un proceso de retroalimentación entre el diseño e implementación y los resultados e impactos de las políticas a fin de permitir la obtención de mejores resultados en la gestión de los asuntos públicos. Finalmente, conviene resaltar que también con apoyo del BID se está implementando el proyecto PRODEV cuyo objetivo es promover la implementación de prácticas de gestión por resultados en la Administración Pública Nacional (APN).

A inicios del siglo XXI el balance acerca de los aportes y desafíos de los sistemas de monitoreo y evaluación cobra relevancia al considerar el nuevo énfasis que adquiere la reforma de Estado y la necesidad de transformar el aparato administrativo estatal para tornarlo más democrático, eficiente y eficaz, superando la concepción de Estado mínimo y las recetas neoliberales. Y allí esta discusión sobre los paradigmas y enfoques desde donde se realizan las evaluaciones adquiere una importancia destacada.

Reflexiones finales

Diversos enfoques y trayectorias han sido resaltados para la evaluación de las políticas públicas. Estos vinculan a una concepción de estado y políticas públicas. Como se ha enfatizado en este análisis las teorías científicas no son neutrales. Se encuentran “enmarcadas” a una cierta visión del mundo. Profundizar la reflexión y análisis sobre ello no es menor, en especial atendiendo a sus consecuencias prácticas: toda política pública contiene una teoría del cambio, que debe ser monitoreada y evaluada, y la evaluación tiene que ser parte de todo el proceso de su desarrollo, pero además aquí se remarca que esa evaluación también se realiza desde determinada óptica.

Estos paradigmas analizados abren luz sobre diversas miradas y cuestiones a considerar al evaluar una política pública y al definir desde que lugar se realiza esa evaluación. Estas perspectivas son como un mapa con los cuales se pretende simplificar la realidad, que es compleja y heterogénea, ninguna basta por sí misma. Lo importante es tener presente la diferencia entre las premisas de las que los mismos parten y no confundirla con una cuestión metodológica dado que en términos de método uno siempre puede valerse de herramientas cualitativas o cuantitativas. No obstante, en términos de premisas y conceptualizaciones de la realidad estos paradigmas no son neutrales.

En este marco resulta conveniente destacar ciertas reflexiones, consensos básicos y desafíos vigentes para profundizar el desarrollo de evaluaciones en el estado.

En primer lugar, al realizar una evaluación no se puede dejar de considerar

las diversas miradas presentes y su vigencia. Cuando empezamos a desarrollar una evaluación movilizamos toda esa historia y concepciones de la evaluación. Esto se entrecruza en múltiples aspectos en la práctica cotidiana y considerar el proceso descripto puede contribuir a encuadrar la discusión y los desarrollos.

Además cobra relevancia hoy preguntarnos cuál es la perspectiva vigente. Como se ha destacado el campo de la evaluación tiene una historia que va de la primera a la cuarta generación en evaluación, pero hoy a inicios del siglo XXI cuál es la vigente es una pregunta abierta. Como señalan Guba y Lincoln, los proponentes del positivismo obtuvieron la hegemonía durante los últimos siglos y en las últimas décadas el manto de la hegemonía ha caído sobre los hombros postpositivistas. Estos tienden a controlar las fuentes de información, las fuentes de financiamiento, los mecanismos de promoción y tenencia, los comités de disertación y otras fuentes de poder e influencia. Y son los que siguen representando la voz más fuerte en la toma de decisiones profesionales (2002: 141). ¿Actualmente esto sigue siendo así? ¿Es la conjunción de perspectivas lo vigente? ¿Estaremos transitando hacia una quinta generación en evaluación?

Cuadro 3. Paradigmas en la evaluación de las políticas públicas

Generación	Períodos	Características
I	1800-1930	Medición
II	1930-1960	Descripción
III	1960-1975	Juicio
IV	1975-Días actuales	Negociación
?	??	???

Fuente: Elaboración propia en base a bibliografía referenciada en este artículo.

En segundo lugar, sobresalen algunos consensos básicos tras años de discusión y desarrollo de prácticas:

- La evaluación no puede separarse del elemento valor y que constituye una actividad política. La evaluación tiene por finalidad contribuir a la elaboración de un juicio de valor para ayudar a la toma de una decisión, mejorar la puesta en marcha de una política o el funcionamiento y calidad de un servicio contribuyendo a legitimar intervenciones públicas, a apoyarlas o a criticarlas. La evaluación no solo es un instrumento técnico sino que es una

actividad política. Además, la dinámica, los rasgos del contexto político en el que surgen y los procedimientos, las estructuras y los actores que conforman este contexto inciden en su realización, y en ello se ven involucrados intereses políticos contrapuestos. En este sentido es que se resalta que la economía política importa e incide en las evaluaciones.

- La evaluación es concebida como instrumento de aprendizaje y en red, a la vez, de empoderamiento de los sujetos. La evaluación verticalista y con una mínima participación de las personas afectadas por su realización ha llevado muchas veces, a que no se usaran los resultados y ellas cayeran en descrédito. Por ello cada más se la concibe como herramienta de aprendizaje donde deben estar involucrados los distintos actores intervinientes como son sus destinatarios, quienes las implementan y diseñan, entre otros. En el mismo sentido se resalta que la realización de las evaluaciones implica un trabajo grupal, en red y no de un consultor individual, siendo ello una consideración crucial para promover la apropiación de sus resultados y garantizar su incidencia.

- También se concibe la evaluación como un proceso. Hasta inicios del año 2000 el estudio de la “evaluabilidad de los programas públicos” se entendía como si determinada política fuera susceptible de ser evaluada al cumplimentar determinados requisitos, pero en los últimos años se ha pasado a una comprensión más acabada de la evaluación como “procesos de evaluación”, continuos y dinámicos donde los evaluadores deben contribuir a que se incorpore la evaluación como práctica permanente en las políticas, adoptando diversas estrategias para que esto sea posible. Del mismo modo que no existe una política pública ideal, siempre es necesario mejorar y renovar las propuestas, esto sucede con la evaluación en su doble sentido tanto como política y como etapa del ciclo de las políticas públicas.

- En lo que refiere a técnicas se destaca que deben darse múltiples combinaciones, estableciendo una triangulación y combinando técnicas cualitativas y cuantitativas. Aquí se destaca que más allá de los paradigmas hay un aspecto más instrumental dado que al momento de evaluar no es posible estandarizar metodologías, estrategias y técnicas. Cada programa es particular y cada evaluación tiene un ámbito distinto en función de las cuestiones que intenta responder, su propósito, su naturaleza, método, fase en la que se aplica, consideración de los usuarios o utilidad. Todos estos factores determinarán la tipología de la evaluación. El arte de la evaluación implica crear un diseño y relevar la información que es apropiada en una determinada situación y en el marco de una política determinada. Así hoy en día no se trata de contraponer métodos cuantitativos y cualitativos, sino

de complementarlos. Su combinación permite la consecución de objetivos múltiples atendiendo tanto a los procesos como a los resultados de una intervención, y enriquece los hallazgos evaluativos.

- Por otra parte e independientemente de la posición epistemológica de la que se parte toda evaluación debe cumplimentar principios básicos. El desarrollo de una evaluación tendría que ofrecer, por lo menos una descripción bastante completa de lo que se evalúa, basada en datos válidos, confiables, amplios y actualizados, los que tendrían que ser confrontados con referentes pertinentes, para posibilitar una adecuada comprensión de su naturaleza y del contexto en que funciona. Tiene que ser factible, es decir, suponer un esfuerzo razonable y debe ser políticamente viable como también atender a los antecedentes sociales, políticos, culturales, de género, etc. de la situación estudiada. Asimismo, debe incluir un juicio sobre el grado de adecuación, de valor o de méritos de lo evaluado y de sus resultados. Y considerar a su vez, un sistema abierto de comunicación que permita, a los interesados y afectados por la evaluación, conocer, analizar y discutir los aspectos relevantes de su desarrollo y sus resultados, con el fin de una mejor utilización de los mismos.

En tercer lugar y para finalizar sobresale que si bien hay un importante camino recorrido se presentan desafíos. Queda mucho por hacer en especial en la región latinoamericana y en la Argentina. En nuestro país se requiere avanzar aún más en el desarrollo de procesos de evaluación. Se necesita promover una cultura de la evaluación y el aprendizaje y también potenciar las capacidades para su desarrollo así como incorporar la realización sistemática de evaluaciones a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas. Otro punto no menor es dar a conocer y difundir los resultados dado que se han realizado una serie de evaluaciones en los últimos tiempos que no son conocidas y representan esfuerzos importantes. Estas son por ejemplo la evaluación del Plan Nacer-Sumar, la del Plan Conectar Igualdad, la evaluación de impacto de la Asignación Universal por Hijo, las evaluaciones realizadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, entre otras. Además frente a la complejidad en el quehacer de la evaluación y la importancia política que adquiere su rol se requiere de una continua incorporación de su práctica promoviendo tanto el desarrollo de capacidades técnicas-políticas como también desplegando una evaluación más popular y participativa en tanto aporte elemental para el fortalecimiento de la democracia.

A ello se agrega una cuestión más: los países de América Latina y entre ellos el nuestro, más allá de procesos más robustos o menos, han estado fuertemente incididos y a veces condicionados en sus desarrollos por las propuestas y desarrollos seguidos en los países hegemónicos del mundo occidental

como de los financiadores. Este es un desafío para la región y la Argentina. Al mismo tiempo, la Nueva Gestión Pública y su positivismo en la práctica presenta grandes brechas de implementación y aportes concretos, haciendo que sus miradas sean seriamente interpeladas en especial por su énfasis excesivo en las técnicas y herramientas recomendadas. Junto a ello aún no se ha configurado un modelo alternativo en la región o más bien los trazos de su presencia aún no logran consolidarlo como una opción articulada y sólida.

En este marco, promover el debate sobre cuál es el paradigma desde el que nos paramos en Argentina y en la región para evaluar las políticas públicas a inicios del siglo XXI es parte troncal de los desafíos por delante considerando la experiencia tenida y existente en la región. Qué entendemos no sólo por evaluación sino también por políticas públicas y Estado al momento de evaluar constituyen aspectos que lejos de vincularse a una discusión teórica tienen consecuencias prácticas, por ello la importancia de considerarlos en especial cuando se busca profundizar la justicia distributiva.

En este debate no debe olvidarse que las evaluaciones no son el fin en sí mismo del accionar estatal, sino que estas son más bien como un banco de soluciones metodológicas y respuestas alternativas, con diversas evidencias; constituyen una práctica de juzgamiento y traducción de valores divergentes; y debieran consolidarse como una práctica reflexiva y de movilización del conocimiento para el desarrollo organizacional y social, de acción y cambio continuo. Una evaluación reflexiva tiene que problematizar cuestiones y poder aportar soluciones, estar inserta en un contexto real y tiene una historia, debe también atenderse a los recursos y tiempo con el que se cuenta. Todos estos aspectos hacen a su aporte e incidencia para la mejora de las intervenciones y su consecuente impacto en la calidad de vida de la población como en la mejora de las organizaciones públicas.

Hoy nos encontramos en un momento de revisión que posibilita reflexionar en este sentido. Estamos ante una ventana de oportunidad para el fortalecimiento de los procesos de evaluación de políticas para mejorar sus resultados y contribuir a legitimar las intervenciones públicas.

Referencias

Alkin, Marvin C., ed. (2004). *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences*, Thousand Oaks, California: Sage.

Aguilar Villanueva, Luis (1997). *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Cejudo, Guillermo (2008). Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista. Documentos de Trabajo del CIDE- Centro de Investigación y Docencia Económicas, México: CIDE.

Cronbach, Lee (1963). "Course improvement through evaluation". Teachers College Record, 64. New

York: Columbia University.

Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia (2008). Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: informe comparativo de 12 países. Banco Mundial y CLAD. Venezuela: CLAD

Real Academia Española (2001). Diccionario de la lengua española (DRAE). Versión electrónica, 22ª edición y las enmiendas incorporadas hasta 2012. Madrid: Real Academia Española

Kuhn, Thomas (1975), La estructura de las revoluciones científicas. México: Fondo de Cultura Económica.

Guba, Egon (Ed.) (1990). The paradigm dialog. London: Sage.

Guba Egon y Lincoln Yvonna (2002). "Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa". En Denman C y J.A. Haro (comps), Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social. Hermosillo, Sonora: El Colegio de la Sonora.

Guba Egon y Lincoln Yvonna (1989). Fourth Generation Evaluation. Newbury Park: Sage Publications.

Mattár, J. (2010). "Evaluación de Programas y Políticas Públicas: algunos hechos estilizados" en Seminario Internacional Planificación para el Siglo XXI, ILPES/CEPAL. Lima: ILPES/CEPAL.

Méndez Vélez Carmen (2007). El cambio de paradigma en evaluación de políticas públicas: el caso de la cooperación al desarrollo en Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas. Andalucía: Universidad de Sevilla, Editorial Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública.

Nirenberg, Olga; Brawerman, Josette y Ruiz, Violeta (2000). *Evaluar para la Transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Vol. 8. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1976). "Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Documento de Trabajo No.4. Buenos Aires: CEDES-CLACSO.

Scriven, Michael (1967). "The methodology of evaluation" en Tayler, Gagne y Scriven, *Perspectives of curriculum evaluation*, AERA Monograph Series on Curriculum N° 1, Chicago: Rand McNally.

Tyler, Ralph (1973). *Principios básicos para la elaboración del currículum*. Buenos Aires: Editorial Torquel.

Seguimiento de la internacionalización a partir de indicadores cualitativos

Autores: Beatriz Ramírez – Universidad Nacional General Sarmiento
(Becaria doctoral CONICET)

Resumen

El presente trabajo analiza la internacionalización de la educación superior a partir de indicadores cualitativos, a los fines de indagar acerca de las implicancias de este proceso en las universidades nacionales del Conurbano Bonaerense. El supuesto que orienta la propuesta sostiene que los procesos de internacionalización producen efectos específicos al interior de las instituciones (Krotsch, 1997), que adoptan características particulares en las universidades del Conurbano, debido a sus orígenes, contexto social, características de la comunidad, entre otros.

En este marco, el trabajo se propone indagar acerca de las implicancias de la internacionalización, analizando la mirada de los propios actores universitarios, es decir, autoridades académicas, personal de gestión, investigadores docentes y estudiantes que forman parte de estos procesos, a partir de la confección de instrumentos metodológicos que permitan identificar dimensiones para denotar el alcance y la intensidad de la internacionalización.

De este modo, se presentan los resultados de un proyecto de investigación en el que, luego de una revisión documental basada en el análisis de informes de movilidad docente, se lleva a cabo un trabajo de campo de corte cualitativo sobre la base de: i) focus group a estudiantes, docentes investigadores y gestores y ii) entrevistas en profundidad a autoridades universitarias que dirigen los procesos de internacionalización. De esta manera, se trata de interpretar cuáles son las percepciones y representaciones sociales que tienen los actores sobre las implicancias de la internacionalización al interior y exterior de las universidades.

Introducción

Dada la importancia de la internacionalización de la educación superior en el escenario actual y su presencia creciente en las actividades que llevan adelante las universidades en el ámbito nacional, el presente trabajo pretende realizar un seguimiento de la internacionalización de la educación superior

a partir de indicadores cualitativos, a los fines de indagar acerca de las implicancias de este proceso en las universidades nacionales del Conurbano, con el objetivo de examinar cómo cada universidad incorpora la dimensión internacional al interior de la institución y en el espacio internacional de la educación superior. Se propuso así la confección de instrumentos metodológicos que permitan identificar dimensiones para denotar el alcance y la intensidad de la internacionalización (por ej. determinar las consecuencias de la internacionalización sobre prácticas como la docencia universitaria, la investigación científica, las acciones de movilidad de los estudiantes y del personal técnico administrativo, etc.). Asimismo, teniendo como referencia los resultados preliminares alcanzados en la puesta en práctica, se trata de exponer cuáles son las implicancias de la internacionalización, a partir de la revisión de informes de movilidad y las percepciones y representaciones de diferentes actores universitarios (estudiantes, docentes investigadores, gestores, etc.), que están implicados en la dimensión internacional de las instituciones, con la intención de brindar información útil para la elaboración de líneas de acción en torno a la internacionalización.

Estrategias institucionales vinculadas a la internacionalización

En los últimos años la internacionalización de la educación superior ha comenzado a cobrar relevancia académica tanto en la agenda mundial como latinoamericana, dado que ha trascendido a los diferentes sistemas educativos. Se puede advertir el incremento significativo de las actividades internacionales de las universidades, en lo que respecta a su volumen, alcance y complejidad (Knight, 2004), generando así un proceso “dinámico y cambiante” en la internacionalización en la educación superior (Ceja Mendoza, 2010); lo que conlleva el despliegue de políticas al interior de las fronteras nacionales y el desarrollo de estrategias específicas por parte de las instituciones de educación superior (López Segrera, 2006).

En la actualidad, más allá de los esfuerzos por definir la internacionalización, su significado sigue siendo polisémico, por cuanto expresa: a) las características particulares de las universidades nacionales, b) la ampliación de las dimensiones sociales e interculturales y c) las peculiaridades de los actores implicados (estudiantes y docentes de grado, posgrado, investigadores, autoridades) y los distintos intereses que portan y que entran en interjuego en el campo académico (Bourdieu, 1989). En este sentido, para algunos la internacionalización se inscribe en el marco de los desafíos de la educación superior en el contexto de la globalización económica, la apertura de los mercados laborales y la sociedad del conocimiento, (caracterización que tiende a

asimilarse a la idea de transnacionalización), mientras que para otros, expresa una oportunidad para el mejoramiento de la calidad de la educación superior en un sentido más amplio. Estas diferentes interpretaciones están en la base de la confusión entre los conceptos de internacionalización, globalización, transnacionalización y regionalización (Knight, 2004 y Marginson, 2006).

En este contexto, la evolución y aplicación del concepto de internacionalización al ámbito institucional de las universidades lleva a considerar a este proceso como un ámbito dual: hacia afuera de la institución, concebido como la proyección internacional de las capacidades docentes, la investigación académica, la movilidad estudiantil, programas, cursos, proyectos (Knight, 2004). Y, al interior de la institución, como un proceso que pretende incorporar la dimensión internacional en la misión y las funciones sustantivas de las universidades, favoreciendo la mejora de la calidad, el fortalecimiento institucional y la transformación de los modelos educativos (Gacel, 1999, 2011, Sebastián, 2011).

Por este motivo, este trabajo busca avanzar en la elaboración de indicadores cualitativos de internacionalización, que permitan denotar las implicancias de este proceso en las universidades del Conurbano Bonaerense, lo que conlleva el análisis de políticas y estrategias institucionales, poniendo el énfasis en las percepciones de los propios actores universitarios -esto es, personal de gestión, alumnos y docentes de grado, posgrado, investigadores, entre otros- acerca de las implicancias individuales, académicas, institucionales y locales de este proceso.

Algunas cuestiones conceptuales que guiaron el trabajo

Desde una primera aproximación más teórica sobre la internacionalización de las universidades, se puede concebir a este proceso como una dimensión que atraviesa el campo de la educación superior, el cual se caracteriza por actores que pugnan para determinar las condiciones, criterios de pertenencia y jerarquía legítimas para decir la verdad (Bourdieu, 1989). Ello implica además el interjuego de decisiones políticas, en el que se hacen presentes intereses contrapuestos, que definen e impactan de maneras diferentes en las actividades de internacionalización de la educación superior en las universidades del Conurbano.

En este sentido, es posible observar -en los últimos años- un incremento progresivo de las actividades de internacionalización por parte de las universidades a nivel nacional. No obstante, la mayor parte de las experiencias de internacionalización relevadas se enmarcan en una dimensión más tradicional, centrándose en actividades de intercambio y/o gestión de proyectos en el

ámbito internacional. Más allá de esta realidad, progresivamente se observa una tendencia a la mayor institucionalización, formalización y planificación de las actividades; lo que Sebastián (2011) describe como el paso de un modelo “espontáneo” a un modelo “planificado”.

En este punto es necesario señalar que los estudios realizados sobre la internacionalización de las universidades, además de apuntar al ámbito internacional, tienden a generar conocimientos basados en resultados cuantitativos, en detrimento de los análisis más cualitativos y a nivel local. Por ello se considera que para llevar adelante este estudio de corte cualitativo, es menester indagar sobre las representaciones sociales que tienen los informantes acerca de cuáles son las implicancias de la internacionalización en la vida académica y, fundamentalmente, cómo influyen en el quehacer cotidiano, en la cultura institucional y en la comunidad local toda.

Al respecto, Moscovici (1986) brinda aportes teóricos que son de utilidad para este trabajo. El autor realiza una primera distinción al analizar el concepto de representaciones sociales, las cuales define como construcciones simbólicas que se crean y recrean en el curso de las interacciones sociales. Así definidas, las representaciones son maneras específicas de entender y comunicar la realidad. Estas formas de pensar y crear la realidad social están constituidas por elementos de carácter simbólico, ya que no son sólo formas de adquirir y reproducir el conocimiento, sino que tienen la capacidad de dotar de sentido a la realidad social.

De esta manera, se trata de interpretar cuáles son las representaciones sociales que tienen los actores sobre: a) las implicancias de la internacionalización al interior y exterior de las instituciones, b) las consecuencias interculturales, c) las implicancias de la internacionalización en la sociedad y en la comunidad académica, entre otros. Se considera que estas representaciones en tanto construcción social están presentes en las actividades del sistema universitario local, e impactan directamente en nuestro objeto de análisis. En efecto, el espacio de producción y transmisión del conocimiento ha definido que son los propios gestores, docentes, estudiantes, etc., los actores legítimos para juzgar las implicancias de los procesos de internacionalización en las universidades bonaerenses. Es por ello que los aportes que éstos puedan brindar son de gran utilidad para la evaluación de la dimensión internacional, en la medida en que operan en este espacio permanentes tensiones y confrontaciones sobre las representaciones de la comunidad universitaria en su conjunto.

Aspectos metodológicos

En este trabajo se exponen los avances de un estudio de carácter exploratorio que se llevó adelante a partir de un abordaje cualitativo, con el fin de explorar las condiciones simbólicas y subjetivas de producción de la realidad universitaria en torno a la internacionalización de la educación superior. Asimismo, la construcción del objeto de estudio previó la triangulación de la información a través de diferentes métodos de indagación y diversos tipos de fuentes -como criterio de calidad- a fin de garantizar la validez de los conocimientos obtenidos en evaluación.

En este caso, desde la óptica de Nélide Archenti (2007), se realiza la triangulación de técnicas de producción y/o recolección de datos a través de: a) la revisión documental a partir de informes de movilidad de docentes a Madrid y París (dichos informes permitieron triangular el discurso escrito con los relatos orales de los propios docentes entrevistados), b) un trabajo de campo en el que se utilizó la técnica cualitativa de focus group, que permitió relevar las percepciones y representaciones de la comunidad académica entrevistada (esto es, docentes investigadores, gestores y estudiantes) sobre las implicancias de la internacionalización en la educación superior y c) entrevistas en profundidad a autoridades universitarias vinculadas al ámbito internacional. Cabe agregar que en la realización de los focus group se pudo observar que los diferentes grupos entrevistados, inmersos en la interacción, la pluralidad y la dinámica de la discusión, pudieron libremente comentar e intercambiar perspectivas vinculadas a las implicancias de la internacionalización en las universidades nacionales participantes.

Asimismo, el estudio se inscribe en la lógica de la investigación cualitativa, de modo que una mirada más “interpretativa” de la internacionalización de la educación superior permite otorgar relevancia a las significaciones que los actores dan al mundo que construyen, siendo tarea del investigador indagar ese proceso de interpretación y construcción del mundo desde la perspectiva del actor social.

Sobre los focus group y entrevistas en profundidad

El trabajo de campo consistió en la indagación de las percepciones de: a) estudiantes de grado (de diversas carreras), b) docentes e investigadores (junior, ID y senior) gestores y autoridades universitarias, sobre las implicancias de la internacionalización en las universidades nacionales del Conurbano Bonaerense. Para ello se elaboró un plan de trabajo de campo -cuya ejecución fue llevada adelante en el período diciembre de 2013 y abril de 2014- el cual implicó la confección del instrumento, es decir, un

cuestionario-guía que, en una primera instancia, se puso a prueba a partir de entrevistas grupales a estudiantes de grado de diversas carreras, que en el mes de diciembre de 2013 se presentaron como postulantes para realizar una experiencia de intercambio, a partir de las becas internas que otorga una de las universidades participantes.

Sobre esta base, se seleccionaron informantes clave tomando como criterio aquellos miembros referentes de la comunidad universitaria que participaron o participan de alguna manera de la internacionalización. La selección procuró obtener una representación equilibrada entre disciplinas y funciones de la universidad. De este modo, se realizaron los respectivos contactos con la ayuda de las universidades participantes y se lograron realizar hasta el momento 3 focus group y 13 entrevistas.

Por último, el instrumento de entrevista se diseñó sobre la base de algunas dimensiones relevantes, a saber: a) Percepciones sobre la internacionalización (carácter subjetivo, individual), b) Representaciones acerca de la internacionalización (aspecto social, colectivo, vincular) y c) Percepciones sobre las implicancias de la internacionalización.

Resultados obtenidos

En este apartado se analizan -desde una perspectiva cualitativa- las percepciones que tienen los estudiantes, docentes investigadores, gestores y autoridades universitarias (que participaron de alguna experiencia o bien coordinan las actividades internacionales) acerca de las implicancias de la internacionalización en las universidades participantes.

Percepciones sobre la internacionalización (carácter subjetivo, individual)

De acuerdo a los testimonios de los entrevistados, se puede observar que la internacionalización es un proceso reciente en gran parte de las universidades nacionales del Conurbano, que va en aumento en la medida en que el contexto internacional, la gestión universitaria local y el compromiso por parte de los diferentes actores, se articulan con una misión institucional tendiente a generar nuevas estrategias de internacionalización. En este sentido, los actores señalan que fundamentalmente a partir de la última década, comenzaron a tener más posibilidades de realizar acciones tendientes a la internacionalización gracias a iniciativas del gobierno, ligadas directamente con el lanzamiento del Programa de Promoción de la Universidad Argentina y un mayor financiamiento por parte del Estado. Esto devino, a su vez, en la necesidad -por parte de

las universidades- de crear un área específica de internacionalización y pensar la cuestión transversal de lo internacional en la universidad, que compete tanto al área académica como de investigación, extensión docente, departamento de estudiantes, entre otros.

Como señalan los funcionarios entrevistados -en los últimos años- al interior de las universidades fueron surgiendo nuevas tareas, nuevos cargos y se generaron nuevos convenios internacionales, que conllevan -en el ámbito local- la preparación y el desarrollo de habilidades institucionales que permitan a las universidades del Conurbano, participar, trabajar y cooperar eficientemente en un mundo multicultural. Así, los testimonios denotan cómo el proceso de internacionalización comienza a ocupar un lugar de relevancia en la agenda de políticas universitarias. No obstante, más allá de que se adopte una decisión institucional, gran parte del trabajo cotidiano es todo “voluntarismo”.

Cuando se preguntó acerca de cuáles fueron las motivaciones que los llevaron a participar de la internacionalización, los testimonios de los entrevistados coinciden, por un lado, que responden a motivaciones personales como: “Poder abrir los horizontes”, “Conocer otra sociedad”, “Salir de la burbuja”. En este caso, se valora la experiencia de vida, esto es, los vínculos personales, la conformación de redes sociales, la resolución de problemas, etc., que son -para algunos- los factores que más suman en una experiencia de movilidad internacional. Por otro lado, se priorizan los fines académicos y/o profesionales donde, además de poder formar parte de un proyecto de investigación o integrar alguna red académica de cooperación, prevalece la posibilidad de conocer la idiosincrasia de otros sistemas de educación superior y ver cómo se aplican los conocimientos adquiridos y se gestionan los procesos de internacionalización en sociedades con realidades y culturas diferentes.

Asimismo, algunos entrevistados hicieron énfasis en “los campos” que definen cierta pertenencia disciplinar y generan redes internacionales que permiten, sobre todo a los investigadores docentes, llevar adelante trabajos en conjunto. Paralelamente, en el relato de los entrevistados surgen los incentivos -institucionales o del Estado- que ayudan a fortalecer esas redes a través de oportunidades de financiamiento. En lo que respecta a los gestores, se observa cierta “institucionalización de la internacionalización”. Esto es, los gestores vinculados a las áreas internacionales, coincidieron en que sus experiencias extrauniversitarias los llevaron a ocupar un lugar estratégico vinculado a las relaciones internacionales dentro de las universidades de pertenencia, a partir de trabajos previos en organismos gubernamentales, áreas de cooperación internacional, entre otros.

En lo que refiere a cuáles son los principales problemas que encontraron desde sus propias experiencias, los relatos concuerdan que el principal problema que encontraron fueron los trámites migratorios. De este modo, los testimonios de alumnos, investigadores docentes y funcionarios revelan que la burocracia de los organismos gubernamentales lejos de facilitar, dificultan en gran medida los trámites migratorios para la movilidad de los estudiantes y académicos. En correspondencia con estas expresiones, los investigadores docentes acuerdan que una de las principales dificultades que gira en torno a la internacionalización, es que los temas de investigación, por lo general, ya vienen impuestos por la agenda extranjera. A este hecho se suma que las universidades del Conurbano Bonaerense no tienen todavía un programa propio de internacionalización como sí puede observarse en el caso de universidades más grandes y/o más antiguas en cuanto a trayecto académico.

En relación a este tema, los entrevistados también describieron los graves problemas de la internacionalización en función del financiamiento. Se genera, de esta manera, una controversia en lo que refiere a las políticas de internacionalización, en la medida en que mientras el Ministerio de Educación presenta estímulos económicos a la hora de gestionar el financiamiento dispuesto para las universidades, otros organismos como el Ministerio de Economía o la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), instalan restricciones económicas; lo cual impacta en forma directa en la promoción de la internacionalización. De esta manera, las actividades internacionales de las universidades están sujetas a las oportunidades que vienen de fuentes externas provenientes de Europa y Asia, debido a que las redes Latinoamericanas cuentan con financiamiento restringido. En consonancia con estas experiencias, algunos de los informantes que participaron de Programas de Movilidad, relataron que el financiamiento llegó a la cuenta del beneficiario el día que culminaba la estadía o que la reducción de los recursos económicos por la variación de la relación entre, por ejemplo, euro y peso no tuvo una actualización para contener la amplia diferencia entre lo presupuestado y lo necesario para vivir.

En relación a este tema, se pueden observar diferencias entre los perfiles de las universidades en lo que respecta a la política institucional de internacionalización, puesto que hay instituciones que tienen una política internacional fuerte para la movilidad de estudiantes, docentes, investigadores, en contraposición de otras universidades del Conurbano -de similares características- que han tomado la decisión estratégica de no abrir la oferta a toda la comunidad universitaria. De manera similar, se encuentran casos en los que, dada la particularidad de presentar un perfil orientado a la investigación, los investigadores docentes están “altamente internaciona-

lizados”. No obstante, cuando se intenta armar una propuesta institucional vinculada a la movilidad de estudiantes, más allá de los esfuerzos de gestión, no se logran generar resultados favorables.

Representaciones sociales acerca de la internacionalización (carácter colectivo)

En cuanto a las representaciones sociales que giran en torno a la internacionalización, las entrevistas revelan que –institucionalmente- la internacionalización es un proceso incipiente. Los entrevistados subrayan que si se tiene en cuenta la organización interna de las universidades –hace unas décadas atrás- muchas de las instituciones no contaban con una estructura burocrática diferenciada del resto que se ocupará del área de cooperación internacional, a diferencia de las universidades de tercera generación (creadas en la década del 2000), que ya nacieron con las tendencias de internacionalización y la preponderancia de que existiera un área internacional en la institución. Los entrevistados concuerdan, a su vez, que la internacionalización no sólo implica la cooperación nacional e internacional sino que las universidades estén también internacionalizadas “hacia adentro”, lo cual está presente en el imaginario colectivo; sin embargo, en la práctica cotidiana se observa que las universidades no están totalmente internacionalizadas.

En este contexto global y, a la vez, local y autoreferencial, parece evidente la necesidad de crear un área internacional, teniendo en cuenta la cultural institucional y académica de cada una de las universidades y el lugar de relevancia que se le imprime al tema de la internacionalización. Al respecto, de las entrevistas surge que este tema todavía no se encuentra resuelto, ya que algunas universidades saben “cómo jugar el juego” de las relaciones internacionales y van a una velocidad diferente del resto. En referencia a este tema, algunos entrevistados declararon percibir cierta tensión entre los fines de internacionalización y el proyecto académico-institucional anclado en lo local y regional de algunas universidades. No obstante, existen coincidencias en que, si bien las universidades del Conurbano tienen la peculiaridad del arraigo local, este hecho no debería ser contradictorio con los fines de internacionalización, puesto que la universidad debe mirar a los dos lugares, al territorio y al mundo al mismo tiempo y desde distintos lugares.

Siguiendo este análisis, parece evidente que muchas universidades del Conurbano tienen en sus agendas problemas más prioritarios por resolver que empezar a pensar en lo internacional, pero que en el futuro –mediato o inmediato- inevitablemente el tema de la internacionalización va a ocupar un lugar prioritario entre las políticas institucionales de las universidades

bonaerenses. Aún más, dado el contexto internacional, las universidades están en el camino hacia la búsqueda de una mayor visibilidad y relevancia internacional, fortalecidas por convenios con el exterior y la difusión de becas de movilidad.

En este sentido, si bien hay universidades que no tienen instaurada una política institucional expandida de movilidad docente y de estudiantes, las experiencias de intercambio revelan la calidad de la educación superior argentina en cuanto al nivel de formación de los becarios y su desempeño en el exterior. En consonancia con esto, los entrevistados coincidieron en que la movilidad aporta una visión diferente y, a la vez, alentadora sobre el país y el sistema de educación superior argentino en general. Al respecto, un dato interesante que surgió de las afirmaciones de algunos entrevistados, son los “prejuicios” -alrededor de la internacionalización- que existen entre los actores universitarios, donde el imaginario social que “hay un mundo mejor en el exterior” está latente. Del mismo modo, se advierten prejuicios sobre: a) el destino de movilidad (se privilegia la movilidad con países europeos o América del Norte, en detrimento de América Latina), b) convenios de cooperación (por ej. las prioridades de cooperación no se centran en destinos asiáticos) y c) a la inversa, también existen prejuicios desde las comunidades extranjeras que no desean hacer movilidad en las universidades argentinas, entre otros.

Percepciones sobre las implicancias de la internacionalización (efectos-impacto)

En cuanto a las implicancias de la internacionalización, se pudo denotar que este proceso impacta de manera diferente en las universidades del Conurbano, en relación con otras universidades más grandes como la UBA, la UNLP, UNR, debido a que el contexto social, económico y político que tienen éstas universidades, presentan características distintivas que –en general- son compartidas por la comunidad en su conjunto.

En primer lugar, surge de los testimonios de los diferentes entrevistados, que en las universidades del Conurbano se encuentran grupos de académicos que están internacionalizados gracias a sus lazos personales, proyectos en conjunto, redes, equipos de investigaciones internacionales. Empero, investigadores docentes, gestores, etc. estén internacionalizados, no implica que el plano institucional responda a la misma lógica, esto es, que la universidad este internacionalizada hacia adentro. En efecto, hay universidades que generan una cantidad importante de actividades internacionales, sin embargo, la estructura administrativa tiene escasa capacitación e integración estamental.

En este sentido, es posible identificar en el relato de los gestores que, en la medida que ocupan un lugar estratégico en la institución, que les permite estar en vinculación con redes, con los docentes investigadores, perciben las demandas de los estudiantes, etc., éstos deben cumplir con una función transversal, es decir, que no dependa de una función específica sino que responda a una transversalidad que le permita –en su práctica diaria– comunicar y a la vez articular las diferentes unidades académicas, institutos, departamentos, etc., a los fines de abrir el abanico de posibilidades más allá de lo internacional y que la universidad avance en el buen camino de la internacionalización.

En este marco, los entrevistados señalan la “poca capacidad de absorción” institucional. Esto es, más allá de las actividades de internacionalización que se generen, hay temas que no son trabajados por los actores universitarios que “no están internacionalizados”. Al respecto, los informantes concuerdan que en ello reside la diferencia, por ejemplo, entre el docente y el investigador internacionalizado que “sabe jugar el juego”. En concordancia con esto, los investigadores asumen que lo que caracteriza a todas las ciencias, es la generación universal de conocimientos, entonces el investigador docente entra a un mundo que inevitablemente es internacional.

En el plano del estudiantado, los testimonios muestran que, más allá de las expectativas de incorporarse a “lo internacional”, cuando surgen becas de movilidad los estudiantes mencionan las dificultades que tienen para movilizarse por diversos factores (económicos, laborales, familiares, etc.). Ante este hecho, algunas universidades han comenzado a pensar en la posibilidad de gestionar movilidades cortas. A esta demanda ocal, se le suma la presencia de los alumnos extranjeros en las universidades receptoras argentinas, cuyas demandas se afrontan tratando de generar nuevos espacios institucionales, nuevas ofertas académicas a distancia, a los fines de abrir la universidad al mundo.

Por su parte, cuando se indagó acerca de las implicancias personales de la internacionalización, los entrevistados visaron que obtener una beca de movilidad implicó: i) un respaldo financiero para ampliar su formación, ii) un reconocimiento institucional, iii) la representación del país en el exterior, iv) la rectificación de los conocimientos adquiridos, v) ampliar el capital social y cultural, vi) el orgullo institucional y familiar y vii) en su retorno, ofrecimientos laborales, ayudantías de cátedras, tutorías, incorporación a grupos de investigación, etc. A su vez, los entrevistados declararon que uno de los impactos más importantes que conlleva una experiencia de internacionalización como la movilidad, es que “te abre la cabeza”. Ello implica, comprender

otras culturas, ampliar horizontes sobre posibilidades (académicas y profesionales), además del crecimiento y desarrollo personal.

Por consiguiente, en todas las entrevistas subyace el balance positivo de las experiencias de internacionalización. Evidentemente, las implicancias que tiene la internacionalización en el contexto particular del Conurbano trae aparejado un cúmulo de factores (personales, familiares, académicos, sociales, económicos, etc.), que se entrecruzan, que tienen un notorio impacto en el imaginario colectivo y que adoptan características distintivas en función de la población que vive en el Conurbano, en donde el 80% constituye la primera generación de estudiantes universitarios. Características de la comunidad universitaria que está anclada a cierta distancia de la Capital Federal (ante lo cual trasladarse implica un esfuerzo extra en términos económico y de tiempo) y para quienes viajar al exterior quizás implica dejar por primera vez el país para insertarse en otro sistema de educación superior y en otra sociedad. Estos son ejemplos que denotan el impacto significativo en el ámbito educativo, social y cultural que tiene la internacionalización en las universidades de la Provincia de Buenos Aires.

El interrogante ahora es ¿qué estrategias institucionales implementan las universidades a los fines que las experiencias individuales de internacionalización se multipliquen y conlleven implicancias beneficiosas que involucren a todas las funciones de la universidad? En otras palabras, cómo repercuten las actividades de internacionalización –de manera transversal- en el grado, en el posgrado, en la investigación, en la gestión y en la institución en su conjunto. Quizás este interrogante puede ser el disparador para profundizar el tema de la internacionalización de la educación superior en estudios posteriores.

Conclusiones finales

Este apartado recoge algunas conclusiones que, tras el estudio realizado en las universidades del Conurbano, podrían contribuir a analizar cuáles son las implicancias de la internacionalización en las universidades bonaerenses y así avanzar en la formulación de indicadores cualitativos de internacionalización.

En primer lugar, en muchos casos, las universidades del Conurbano presentan problemas que son de mayor envergadura y que preceden al tema de la internacionalización de la universidad toda; así, más allá de pensar la internacionalización como un objetivo prioritario, esta constituye un proceso secundario dentro de los fines institucionales. Sin embargo, aunque la internacionalización parece ser un proceso incipiente en las universidades del Conurbano, los diferentes testimonios de los

entrevistados denotan cómo este proceso comienza a ocupar un lugar de relevancia en las agendas universitarias, fundamentalmente, a partir de la última década, donde fueron surgiendo nuevas actividades y convenios internacionales y, por ende, nuevas líneas de acción, nuevas funciones y nuevas tareas al interior de las universidades.

En segundo lugar, en lo que respecta a cuáles fueron los principales problemas encontrados, los diferentes grupos entrevistados concuerdan que el tema del financiamiento es un tema central, en la medida en que existen incentivos institucionales y gubernamentales que promocionan y estimulan las actividades de internacionalización. No obstante, el financiamiento para dichas actividades sigue siendo escaso y, por tanto, insuficiente para abordar los cambios venideros.

Por su parte, algunos entrevistados subrayan que el tema de la internacionalización es un concepto ideal, que en la práctica conlleva diversos problemas, a saber: i) las universidades no están completamente internacionalizadas; ii) los temas de investigación, por lo general, ya vienen impuestos por la agenda extranjera; iii) existen trabas que se hacen presentes a la hora de realizar los trámites migratorios, iv) la movilidad siempre es internacional y de estancias largas (por qué no puede ser nacional, es decir, entre provincias y de corta duración).

Si se pone el foco en las representaciones sociales que giran en torno a la internacionalización, se observa que este proceso genera una resignificación de la pertenencia institucional y el arraigo nacional, debido a que se valorizan cuestiones como el alto nivel de la educación superior argentina en relación con otros países latinoamericanos y europeos. Asimismo, se puede observar que la internacionalización no sólo implica la movilidad y la cooperación internacional sino que las universidades estén internacionalizadas “hacia adentro”.

En este sentido, se advierte una representación colectiva por parte de los entrevistados, de relacionar “internacionalización” con “movilidad”, cuando en realidad éste es sólo un componente, frente a una cantidad de acciones que se realizan tendientes a la internacionalización de las universidades. Al respecto, otro punto importante de mencionar es que en el imaginario colectivo surge el tema de los prejuicios alrededor de la internacionalización, que giran en torno a la idea que “en el exterior existe un mundo mejor”; lo cual se desmitifica con la movilidad.

En lo que concierne a las implicancias de la internacionalización, parece evidente la necesidad de crear un área internacional de carácter transversal en las universidades, teniendo en cuenta los diferentes perfiles, culturas institu-

cionales y el entorno comunitario local. Al respecto, es llamativo el impacto cualitativo de la internacionalización, que deja relucir entre los entrevistados expresiones comunes como: “te abre la cabeza”. Es en este punto donde tal vez se debe seguir pensando sobre las implicancias de la internacionalización en el conjunto de las universidades: ¿Cuál es el motivo de la internacionalización de la educación superior? ¿Es una imposición de tendencias que vienen de los países centrales? ¿O es un objetivo propio que busca el mejoramiento de la calidad de la educación a partir de un programa de “internacionalización en casa”?

Desde esta perspectiva, resulta difícil pensar en una universidad inclusiva y a la vez internacionalizada. Es todo un desafío para los actores universitarios pensar lo global y lo local de manera mancomunada, porque implica la proyección internacional con una cobertura que tenga en su ubicación en lo local. Esto –inevitablemente- tiene que ver con una de las particulares que tienen las universidades del Conurbano, cuyos perfiles institucionales presentan un fuerte arraigo local y con una oferta académica orientada a nuevos perfiles profesionales destinados a atender las necesidades de áreas de conocimiento que respondan necesidades emergentes.

Referencias

Archenti, N. (2007): “Focus Group y otras formas de entrevista grupal”. En: Metodología de las Ciencias Sociales. Cap. 11, 1ra. Edición, Buenos Aires: Emecé Editores.

Bourdieu, P.

Ceja Mendoza, A. P. (2010): “Una aproximación a la política de internacionalización de la educación Superior”; en Revista de Educación y Desarrollo, 14, Julio-septiembre, México.

Gacel Ávila, J. (1999). Internacionalización de la educación superior en América Latina y el Caribe: Reflexiones y lineamientos. OUI-AMPEI. México.

Knight, J. (2004). Internationalization remodeled: Definition, approaches and rationales. *Journal of Studies in International Education*, 8(1), 5-31.

Krotsch, Pedro (1997) “La universidad en el proceso de integración regional: el caso del MERCOSUR”, en Revista Perfiles Educativos Vol. XIX, Nro 76/77. DF, México.

López Segrera Francisco (2006). Escenarios Mundiales de la Educación Superior. Análisis Global y Estudios de Casos. Buenos Aires, FLACSO.

Marginson, S. (2006). Dynamics of national and global competition in higher education. In *Higher Education*, 52, 1-39.

Moscovici, S. (1986). “De la ciencia al sentido común”. En: Moscovici, S. (comp.). *Psicología Social II. Pensamiento y vida social. Psicología social y problemas sociales*. Barcelona: Ediciones Paidós.

Sebastián, J. (2011). Dimensiones y métrica de la internacionalización de las universidades. *Unión de Universidades de América Latina y el Caribe. Organismo Internacional. Universidades*, vol. LXI, núm. 51, octubre-diciembre, pp. 3-16, Madrid, España.

Anexo

Dimensiones y subdimensiones de análisis para el sistema de indicadores cualitativos.

A los fines de elaborar un sistema de indicadores cualitativos con el propósito de recoger información relevante sobre las implicancias de la internacionalización en las universidades nacionales del Conurbano Bonaerense, se presentan a continuación posibles dimensiones y subdimensiones de análisis que pueden contribuir a la formulación de indicadores:

Cuadro 1.

	Institucional Percepciones de la institución respecto de la política de internacionalización	Movilidad Percepciones de las experiencias de movilidad	Redes académicas Percepciones sobre la promoción de redes	Curriculum Presencia de la internacionalización en el curriculum
Motivaciones de los actores y de la institución	Política institucional al respecto	Motivaciones de las estancias en el extranjero	Motivos por los que responden a las políticas de redes	Importancia de la internacionalización en el curriculum
Visibilidad de las acciones	Programas desde donde se fomentan y organizan las acciones de internacionalización	Normativas y convenios de movilidad	Conocimiento acerca de las experiencias en redes	Actividades internacionales y su enlace con la formación
Financiamiento	Estrategias institucionales para la búsqueda de fondos	Opiniones sobre el financiamiento de las experiencias de movilidad	Percepciones sobre mecanismos de financiamiento	
Reflejo en la estructura organizacional y en los procesos	Vinculación de la internacionalización con los objetivos institucionales	Características y fines de los convenios	Conocimiento de los actores para su participación en redes	Cómo se realiza la internacionalización del curriculum
Implicancias/ Resultados	Ventajas y desventajas de la internacionalización de la cultura institucional	Beneficios de la internacionalización en lo académico, en la inserción laboral, etc.	Utilidades de los resultados de trabajos en redes	Beneficios de un curriculum internacionalizado

Fuente: Elaboración propia en función del trabajo de campo realizado a partir de focus group, entrevistas grupales y en profundidad.

Reflexiones sobre la evaluación en el campo de la comunicación para la promoción y educación para la salud

Autores: María Marcela Bottinelli; Francisco Díaz; Mariela Nabergoi; Sergio Remesar.

Colaboradores, miembros el equipo: Marcela Pérez Blanco, Andrea Albino; Carolina Maldonado; Victoria Guiriani

Introducción

Tal como señalan los expertos para evaluar las políticas, planes y programas en el campo de la salud se requiere conocer los principales problemas en el campo y la estructura del sistema de salud existente, pero además una revisión de cómo se delimitan y objetivizan dichos problemas desde una mirada compleja que incluya todos los aspectos del proceso de salud enfermedad atención y cuidado.

Tanto desde la evaluación como desde la investigación y la investigación evaluativa, los autores señalan la necesidad de que las investigaciones y evaluaciones presenten un diagnóstico, o una línea de base, es decir un “estado de situación”. Algunos autores como Niremborg, Bawerman y Ruiz (2003) enuncian que a veces éstos se convierten en el objeto mismo de la investigación o evaluación, en tanto es necesario comprender cómo ese “objeto teórico” está dándose en la realidad, o qué aspectos de la realidad permiten reconfigurar las teorías o reflexiones sobre algún aspecto de ella. Teóricos, evaluadores y gestores señalan la importancia de dichas investigaciones no solo para avanzar en el conocimiento sino para planificar acciones, gestionar y proponer intervenciones contextualizadas. En nuestro caso, encontramos que este diagnóstico es imperioso, no solo por todos los cambios producidos en el sistema de salud en Argentina y los diferentes actores implicados, sino además por las regulaciones recientes en diferente subcampos de la salud (como las leyes y regulaciones de salud mental y adicciones, salud sexual y reproductiva, discapacidad, entre otras) y las que se refieren a los medios de comunicación, y las políticas crecientes en el campo de la comunicación en salud (en particular la necesidad de requerir en temas de salud aval de expertos, universidades, etc.). Este contexto histórico social cultural visibiliza ciertas tensiones a la hora de delimitar el campo (en el sentido asignado

por Bourdieu y col. 2005) de la promoción y educación para la salud, que requieren una distinción, desnaturalización, y debate a la hora de investigar o evaluar la realidad tanto respecto de la delimitación temática como de las acciones existentes y su evaluación, cuya indagación y delimitación es nuestro objeto mismo de abordaje.

En las últimas décadas se observa un desplazamiento cualitativo en la salud y la comunicación en salud desde un enfoque efectista, individualista, bio-médico, hacia uno en donde las culturas, las relaciones sociales y la participación activa de las personas afectadas por el problema se constituyen en referentes para el diseño de programas de comunicación en salud (Bottinelli, 2013).

La Promoción de la Salud es un proceso que permite a las personas mejorar su salud y adquirir mayor control sobre la misma y sobre su medio ambiente, acentuando los recursos sociales y personales y subrayando la necesidad de que las personas incrementen sus oportunidades de realizar elecciones saludables. En los últimos desarrollos en materia de Educación para la Salud se tiende a promover la implementación de programas que se sustenten sobre todo en la posibilidad de gestión conjunta, compromiso y participación integrada de la comunidad. En la Carta Ottawa (OMS, 1986) y en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos de Jomtien (Comisión Interagencial de la Conferencia Mundial sobre Educación Para Todos, 1990), se sostiene un enfoque de salud centrado en las personas, trasladando el eje de las estrategias de salud desde el proveedor de servicio al sujeto de la salud, poniendo el foco en la satisfacción de necesidades y demandas de salud de las personas contextualizadas en espacio y tiempo. Uno de los elementos necesarios para la planificación de programas y proyectos en el área es la variedad de opciones que la gente vislumbra en situaciones problemáticas, pues de ello depende su posibilidad de tomar decisiones, el tipo de información que maneje y las fuentes por las que obtuvo dicha información, así como también los argumentos, sentimientos y contextos a los que asocian dichas decisiones. La educación ha jugado un rol fundamental en la comunicación para la salud, en América Latina esta logró posicionarse luego del establecimiento de la Educación Sanitaria. “El mayor y mejor empleo de medios masivos, la tendencia a someter la producción de mensajes a un régimen de rigurosa programación (...) y la facilidad de acceder a formatos participativos derivados de la comunicación democratizante, fueron los aspectos que caracterizaron a la comunicación para la salud como un aspecto de extrema importancia en la planeación de proyectos para la salud” (Mosquera, 2003, pág. 2)

En este marco, los medios de comunicación audiovisual constituyen una de las fuentes de mayor alcance para la población. En nuestro país, la apro-

bación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 (Ley SCA) constituye un hito en materia de políticas públicas impulsadas por el Estado Nacional que transforman el campo de la comunicación audiovisual, promoviendo la democratización de voces y actores en el área, volviendo de fundamental importancia la producción de contenidos audiovisuales de calidad y adecuados tanto a nivel nacional como provincial y local. Asimismo, el Programa de Polos Tecnológicos coloca énfasis en la federalización de la producción audiovisual, promoviendo que todas las regiones del país puedan equiparse, capacitarse y hacer televisión con carácter federal. Los polos audiovisuales son 9 y se nuclean alrededor de universidades nacionales, convocando diferentes focos de producción audiovisual, con el fin de democratizar el acceso a la televisión abierta y crear nuevas fuentes de empleo (Consejo Asesor del SATVD-T, 2012).

Tanto las propuestas de Educación para la Salud, como la legislación en materia de Comunicación Audiovisual, implican un cambio de paradigma con respecto al lugar de los actores, descentralizando el rol del efector-productor hacia el de usuario-espectador como protagonista en la producción, tanto de los procesos de salud-enfermedad-atención, como de información en la materia.

El rol del Estado en los procesos de información del ciudadano en materia de salud tiene la exigencia de comprender este cambio de paradigma y promover, desde la definición y ejecución de las políticas públicas de educación para la salud y de comunicación audiovisual, procesos que incluyan la perspectiva de usuarios, sus contextos y sus necesidades. En este sentido, el Estado Nacional tiene la potencialidad de promover por distintos medios la producción de contenidos en cada polo o región, a la vez de producir y poner en circulación contenidos que pueden ser utilizados y apropiados en espacios locales según las necesidades contextuales como política pública.

En este contexto, las universidades nacionales tienen la misión de contribuir a través de la producción y distribución de conocimientos y de innovaciones científico- tecnológicas, el desarrollo económico, social y cultural de la región. Su función en este nuevo siglo debe priorizar la articulación y cooperación entre distintos productores de saber, transformar la información en conocimiento y esforzarse en su tarea hermenéutica y axiológica, así como ir al encuentro de las demandas sociales y no solo de la comunidad universitaria (Jaramillo, 2003). En concordancia con ello, esta investigación pretendió desde una perspectiva interdisciplinaria y con participación de diferentes efectores y gestores atender a las problemáticas sociales en la que nos hallamos inmersos, con el fin de potenciar los modos de producción audio-

visual que atiendan a las necesidades en materia de salud de la población y a la vez contribuyan a formar gestores sociales.

El proyecto se propuso abordar las siguientes preguntas: ¿cuáles son las características de los contenidos audiovisuales de educación y/o promoción de la salud producidos por organismos gubernamentales de nivel nacional y provincial (Buenos Aires) difundidos en televisión abierta en los últimos 5 años en el marco de la ley de SCA 26522? Y ¿cuál es su adecuación a las necesidades locales y regionales prioritarias en salud?

Algunos de los problemas conexos identificados abordan por un lado: ¿Qué estrategias audiovisuales se implementan en materia de promoción y/o educación para la salud? ¿En qué modos y/o formatos audiovisuales lo hacen? ¿Qué temas de salud se abordan y cuáles no? ¿A quién están dirigidos (destinatarios)? ¿Quiénes son los emisores? ¿Qué actores sociales involucran? ¿Cuál es el propósito de la campaña y cuál es la función (promoción, prevención, etc.)? ¿Qué concepciones de salud sustentan? Y, por otro: ¿Qué contenidos audiovisuales son identificados por usuarios, gestores y efectores como necesarios para promover la salud y garantizar los derechos básicos en áreas prioritarias y demandas actuales en salud regional (perspectivas cuantitativa y cuali-contextuadas)? ¿Qué necesidades locales y regionales prioritarias en salud enunciadas por leyes, programas y gestores de salud de los ámbitos nacional, provincial y municipal están presentes en los contenidos audiovisuales identificados? ¿Cuáles son las necesidades de salud sobre las que no se han producido contenidos audiovisuales, ya sean definidas y abordadas en programas específicos o no consideradas en ellos?

Desarrollo

Diversos organismos internacionales destacan la relevancia del avance científico en materia de promoción de la salud. La Carta de Ottawa establece que los medios de comunicación son actores claves para la promoción de la salud, concibiéndola como el proceso de facultar a las personas para que aumenten el control que tienen sobre su salud y para mejorarla (OMS, 1986). Del mismo modo, la 23ª Conferencia Sanitaria Panamericana (1990), hizo hincapié en la comunicación social como elemento fundamental para la formación básica de personas, familias y comunidades. La Organización Panamericana de la Salud destaca que “el uso de la información como instrumento del cambio debe ser una esfera de trabajo importante (...) La información debe destinarse también a determinados grupos de la comunidad, con miras a ejercer influencia sobre las políticas o a fomentar la adopción de políticas públicas orientadas a la salud, lo cual es un componente clave de la promo-

ción de la salud” (OPS 1995-1998. pág. 33). La Declaración de Yakarta sobre Promoción de la Salud en el siglo XXI, indica que “la Promoción de la Salud constituye un proceso político y social global que abarca las acciones dirigidas directamente a fortalecer las habilidades y capacidades de los individuos, y las dirigidas a modificar las condiciones sociales y ambientales, con el fin de mitigar su impacto en la salud pública e individual.” (OMS, 1997; pág.10). Por último en el ítem 23 incisos F y K de la Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información perteneciente a la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de Información (Ginebra 2003 – Túnez 2005) se destaca la falta de políticas de financiación para el desarrollo de aplicaciones y contenidos Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC) especialmente en materia de salud, educación, agricultura y medioambiente.

La promoción de la salud comprende aspectos comunicativos, educativos y ambientales con el fin de fomentar y potenciar hábitos, conductas y comportamientos saludables. Focaliza en las elecciones y responsabilidades personales, y en el cambio social y del medio. También promueve la participación voluntaria de distintos organismos públicos, privados, en una causa común. Sus estrategias consisten en la comunicación y educación para la salud, la participación comunitaria, el empoderamiento social y la definición de políticas públicas.

En ese sentido, se entiende a la comunicación para la salud como “la acción planificada y sistemática de medios de comunicación al logro de los comportamientos activos de la comunidad compatibles con las aspiraciones institucionales expresadas en políticas, estrategias y planes de salud pública” (Casas, 2009; pág. 41).

De este modo, la comunicación en salud comprende el análisis e implementación de estrategias de comunicación para informar y promover la toma de decisiones, tanto individuales como comunitarias que mejoren la salud de la población. Incluye aspectos tanto de prevención de la enfermedad (relaciones médico-paciente, adherencia a recomendaciones clínicas y regímenes terapéuticos, campañas de salud pública y divulgación de información concerniente a riesgos emergentes) como de promoción (búsqueda de información acerca de la salud, educación de los consumidores, acceso a los sistemas de salud pública y de cuidado de la salud). En este sentido, entendemos que “la comunicación y educación se vuelven, cada vez más, un binomio inseparable, por encima mismo de los propios medios, técnicas e instrumentos comunicativos empleados” (Aguaded Gomez, 1995. pág. 255). En esta intersección disciplinaria confluyen aportes de la pedagogía, la didáctica, la semiótica y la estética (Pérez Tornero, 2000).

En esta línea, Beltrán Salmón (2011) propone que el empleo sistemático de medios de comunicación es una herramienta de promoción de comportamientos colectivos funcionales para el cumplimiento de objetivos de los programas de salud pública; y no sólo un medio de propaganda o como simple difusión de información. Existe una imperiosa necesidad de una comunicación para la salud comunitaria que esté basada en el diálogo (Gumucio Dagrón, 2001).

Es así que la comunicación en salud es concebida como un proceso estratégico con la finalidad de optimar las acciones dirigidas al logro de la utilización racional de la oferta de servicios de salud, mejorar la eficiencia y efectividad de los programas de prevención de la enfermedad y promoción de la salud.

En las últimas décadas se observa un desplazamiento cualitativo en el pensamiento de la salud y la comunicación en salud que va de un enfoque efectista, individualista y bio-médico hacia uno en donde las culturas, las relaciones sociales y la participación activa de las personas afectadas por el problema se constituyen en referentes para el diseño de programas de comunicación en salud.

Para ello, la comunicación debe encaminarse al fortalecimiento de los procesos locales que promuevan cambios en conocimientos, actitudes y prácticas en la población, fortaleciendo la capacidad de comunidades e individuos de incidir sobre los determinantes de la salud. Es así que la comunicación trasciende su utilidad instrumental, para constituirse en un proceso de carácter social posibilitando el reconocimiento, encuentro y diálogo de diversos saberes, contribuyendo a consolidar la articulación entre diferentes sectores sociales en torno a la salud, para generar procesos de cambio que mejoren las condiciones de bienestar de la población.

Consideramos imprescindible entonces pensar la promoción y educación para la salud como parte de las políticas públicas saludables, que requieren de colaboración intersectorial, relacionando la salud desde una perspectiva integral con las condiciones de vida y sosteniendo la importancia de la participación colectiva desde su planificación hasta su evaluación (Kornblit y Méndes Diz, 2004). Sin embargo, tal como señalan Almeida, Castiel y Ayres (2009) y Paim y Czeresnia (en Czeresnia y Freitas 2006), es necesario revisar críticamente el discurso de promoción de la salud puesto que si bien cuestiona la ineficiencia del modelo biomédico, puede quedar entrampado en delegar en los sujetos y grupos sociales específicos el cuidado de sí mismos (Bottinelli, 2013).

Menéndez (2006) al respecto insta a revisar los presupuestos de la Participación Social en salud, en relación a las experiencias previas, a quienes se

considera actores significativos y quienes serían los protagonistas y beneficiarios de la misma, la relación poder/saber y los obstáculos y/o macropoderes que pueden interferir los procesos participativos en que articula la academia, la Sociedad Civil y el Estado.

Por ende, en la evaluación o investigación evaluativa en el campo de la salud y de los sistemas de salud no debieran ser considerados como solo un conjunto de acciones, normas y personas relacionadas con la atención de la salud individual y colectiva, sino también como “el conjunto de relaciones políticas, económicas e institucionales responsables por la conducción de los procesos relativos a la salud de la población, expresados en organizaciones, normas y servicios, cuyo objetivo es alcanzar resultados consistentes con la concepción de salud prevalente en la sociedad” (Lobato y Giovanella, 2008, pág. 21).

Metodología

Se trabajó con un diseño metodológico exploratorio-descriptivo, con herramientas y análisis cualicuantitativos y triangulación de fuentes e instrumentos.

La investigación y la evaluación colaboran en los procesos de identificación de en qué lugar estamos. Desde una perspectiva dialéctica, constructivista y crítica, son herramientas que permiten indagar tanto los aspectos positivos como negativos, contextualizados sociohistóricamente y abordar tanto la estructura como la génesis de cómo las cosas han llegado estar en el estado en que están. Por otro lado una visión compleja involucra estrategias de abordaje cuali y cuantitativas que permiten reconocer que la realidad es un continuum de procesos, es decir está todo el tiempo en movimiento e involucra diferentes niveles de análisis que interjuegan constantemente. Lo anterior implica comprender y aceptar el carácter parcial de toda investigación y evaluación. Sin embargo dicha parcialidad no implica una escisión arbitraria. Por el contrario, el reconocimiento y la vigilancia de estos aspectos obligan a cualquier investigador a revisar desde el diseño del objeto hasta sus conclusiones finales los límites y alcances de sus decisiones y afirmaciones reconociendo estas limitaciones en cualquier abordaje.

Se realizó el rastreo, identificación y caracterización de contenidos audiovisuales de promoción y/o educación para la salud. Las unidades focales surgirán del universo de contenidos audiovisuales producidos por organismos del Estado Nacional, y de la Provincia de Buenos Aires en los últimos 5 años. Los principales ejes de análisis y variables trabajadas fueron: estrategias audiovisuales implementadas, modos y/o formatos de los contenidos, temas de salud abordados, destinatarios implícitos, emisores y actores sociales involucrados, concepciones de salud en que se sustentan, propósito y función.

En la triangulación con leyes documentos y actores sociales se indagó además la adecuación de los contenidos y formatos a las necesidades relevadas desde la perspectiva de diferentes actores involucrados.

Para revisar la cobertura y adecuación de los contenidos respecto de las necesidades locales se identificaron, revisaron y analizaron áreas prioritarias, estadísticas y demandas actuales en salud regional enunciadas en leyes específicas, programas y principales referentes epidemiológicos de gestión de salud, nacionales y provinciales del período analizado.

Para sostener el carácter participativo y de auditabilidad de las políticas públicas del área, se indagaron los contenidos audiovisuales identificados como necesarios para promover la salud y garantizar los derechos básicos en áreas prioritarias y demandas actuales en salud regional, a través de estrategias participativas con usuarios, gestores y efectores. Para ello se realizó una muestra intencional (en función de los referentes detectados durante la indagación) de efectores y gestores de salud, educación, medios y políticas públicas del contexto local relacionados a la temática. Por otro lado se realizaron muestras accidentales para los espacios de participación y discusión con referentes locales y comunidad usuarios convocada por método de bola de nieve en y desde las instituciones participantes. Como criterio de corte se utilizó en este último caso el de saturación teórica. Se administraron así 410 cuestionarios Procedimiento de Asesoría o Evaluación Rápida (RAP). Se realizaron encuestas por muestreo accidental en salas de espera de hospitales públicos, consultorios privados, escuelas, universidades (grado y posgrado), iglesias, centros de formación profesional. También se utilizó el criterio de “bola de nieve” para efectores y gestores en salud. Del total, 51% fueron usuarios del sistema de salud, 40% efectores y 9% gestores. De los participantes que trabajan en el sistema de salud (N= 225) 48,9% lo hace en el subsistema público, 39,1% en el privado, 9,5% en Obras sociales y 3,6% en el subsector prepago. Para los Grupos focales de discusión (Debus M, Poter Novelli, 1988) se implementó observación participante y no participante y dialéctica (Mora-Ninci, 2001) para la etapa que involucró acciones de Investigación Acción Participativa (IAP) y gestión asociada en sesiones de auditoría comunitaria. Estos permitieron identificar otros contenidos necesarios, medios y recursos disponibles desde la perspectiva de gestores, especialistas, y participantes de la comunidad, y revisar la validez ecológica de los resultados.

Principales resultados

Respecto del primero de nuestros objetivos, en cuanto al aprovechamiento de los recursos audiovisuales (AV), la muestra se comporta de manera diver-

sa. Encontramos AV de todas las calidades, desde propuestas estéticas poco elaboradas hasta propuestas interesantes e innovadoras en diferentes aspectos del lenguaje audiovisual. La reutilización de campañas en años sucesivos, indican cuidado por la continuidad estética necesario para reforzar la identificación y el establecimiento de una línea de acción, aunque en ocasiones podría obstaculizar la adecuación de contenidos al contexto. Encontramos que las funciones del lenguaje presentes y predominantes resultaron efectivas para la identificación de las características centrales de las estrategias utilizadas. Contrariamente a lo esperado, no predominó la función imperativa en la mayoría de los casos, sino la informativa en combinación con otras. Se encontraron también AV que hicieron uso de la función poética potenciando las características particulares del lenguaje AV. El escaso recurso a la música empática, material de archivo, dramatización y la ausencia de montaje expresivo e intelectual indica que se podría estar subutilizando el potencial identificatorio de este tipo de imágenes en detrimento de una reelaboración estética de la situación de salud abordada, el aprovechamiento del potencial poético del lenguaje audiovisual y su consecuente menor efecto en la recepción del mensaje. Es interesante que casi la totalidad de los AV presenta algún tipo de anclaje textual que refuerza el sentido del mensaje y que en ocasiones se recurra a la función de relevo y al uso de figuras retóricas como organizadores estéticos de los spots. Se encontraron diversos actores sociales colectivos involucrados en las producciones, generalmente estatales (áreas, programas e institutos de salud, otros ministerios y organismos, una universidad) aunque también ONGs locales e internacionales, predominando no obstante en la mayoría de los casos Presidencia y Gobernación provincial junto a los ministerios de salud como los principales meganarradores de los AV. La utilización de la voz en off como recurso frecuente contribuye a crear una sensación de emisor descontextuado y omnisciente, mientras que su uso –menos frecuente- atribuido a personajes genera el efecto contrario. Otras estrategias observadas fueron la utilización de voces de personajes como narradores, así como la presencia de personas conocidas en los medios (actores, periodistas, etc.), buscando potenciar el proceso identificatorio por referencia a lo conocido. Diversos destinatarios explícitos expresan políticas destinadas a grupos específicos así como el abordaje de salud según una lógica etaria.

Tal como se esperaba, se encontraron varios elementos del modelo médico tradicional en la mayoría de los AV analizados, entre los que se destacan: responsabilización individual por los procesos de salud, ausencia de referencia a determinantes sociales, políticos, económicos de la salud y la enfermedad, referencia al médico como único agente de salud y escasa mención a otras dis-

ciplinas y recursos humanos (RRHH) del sistema (aunque sí a recursos para ampliar la información tales como página Web y números de teléfono gratuitos), representación predominante de profesionales varones, destinatarias usuarias mujeres/cuidadoras y varones enfermos; la búsqueda de adquisición de conductas específicas por parte de los destinatarios, generalmente considerados sin saberes previos, descontextuados y con escaso reconocimiento de diversidades cultural, social y regional.

La focalización en aspectos preventivos se confirmó en tanto que más de la mitad de los AV están dirigidos a la anticipación de enfermedades o evitar el riesgo de enfermar como función general (incluso explícita en su premisa la mayoría de las veces). No obstante es interesante señalar que más de un 30% presentó un enfoque centralmente promocional, tanto en lo que refiere a adquisición de recursos para mejorar el control de la salud, generalmente relacionado con perspectiva de derechos, cuanto al énfasis en aspectos saludables positivos, aunque estos últimos abarcan menos del 20% del total de los AV. Ello se refuerza en la representación mayoritaria de personas sanas, en algunos casos en situaciones de atención, y/o en buen estado de salud general.

Resulta interesante la presencia de AV que, aun siendo pocos casos, apelan a la dimensión colectiva y social de la salud, recuperan la dimensión vincular y de reciprocidad del cuidado en términos amplios, abordan temas de salud dirigidos al cuidado de adultos varones y mujeres e incluyen padres además de madres en el cuidado de bebés y niños. Algunos también reconocen saberes previos de los destinatarios, aunque generalmente informales y propios de un universo simbólico atribuible a la clase media urbana. También es interesante la inclusión de un importante número de AV con enfoque de derechos y de temas novedosos. La propuesta de Buena Banda si bien conserva algunos elementos tradicionales, se destaca por una concepción amplia de salud con foco promocional además de preventivo. Asimismo, contrariamente a lo esperado, se encontraron AV que realizan un uso provechoso de recursos técnicos, estéticos y narrativos que se conforman como referentes potenciales de nuevos desarrollos en el área.

Respecto de los contenidos AV y su contextualización en áreas prioritarias y demandas actuales en salud (segundo objetivo general), se observó, tal como se esperaba, el predominio de temas tradicionales como enfermedades transmisibles y vacunación; y también nuevas tendencias como salud sexual y reproductiva (SSyR), igualdad y derechos, enfermedades no transmisibles, donación/transplante y adicciones. Al mismo tiempo, la mayoría de ellos contemplan temas de prevención y promoción en términos generales.

En relación con los temas identificados por usuarios, efectores y gestores como necesarios de ser abordados en los AV, son tratados en menor medida de lo señalado: alimentación, higiene, accesibilidad, discapacidad, adultos mayores, urgencia y emergencia, y accidentes y lesiones. Asimismo todos los relacionados con salud mental (SM) -adicciones, violencia y violencia de género-, SSyR, y cuestiones de índole sanitaria -agua y medioambiente-, parcialmente abordados por los AV, fueron identificados como necesidades de salud y a la vez prioritarios de ser abordados en AV.

Por otra parte, temas como pediatría, SM, accidentes y lesiones y problemáticas sociales aparecen como temáticas presentes en planes y programas que no son abordados en AV, o lo son muy escasamente, del mismo modo que la mayoría de las categorías referidas a aspectos de gestión. Independientemente del abordaje audiovisual, estas últimas fueron ubicadas como necesidades prioritarias en salud tanto en planes y programas como por usuarios, gestores y efectores, con mayor relevancia en comparación con otras problemáticas de salud. Contrariamente a los supuestos iniciales, estos aspectos de gestión fueron resaltados especialmente por los usuarios como prioridades.

Si bien Prevención y promoción es una categoría que es abordada por casi una cuarta parte de AV, es superada en proporción tanto en las necesidades identificadas en los documentos como en las encuestas. Un comportamiento similar presentan los temas de enfermedades no transmisibles, adicciones, Salud materno infantil y agua y medioambiente.

Llama la atención que ningún encuestado identificó como necesidad de salud ni de ser abordada en AV temas de transplante y/o donación, sugiriendo que se trata de un tema que aún no logra ser instalado en lo social estando presente en los medios. Otro aspecto llamativo fue la importancia otorgada por los encuestados al tema de enfermedades no transmisibles como tema prioritario en salud, aunque identificado en menor medida como tema a ser abordado en AV, lo que podría sugerir que estas enfermedades no se representan como prevenibles, o que se focaliza el uso potencial de los AV en las conductas preventivas a corto plazo, tal como fue sugerido en las auditorías realizadas. Resulta interesante también la identificación del tema seguridad como tema de salud prioritario.

Cabe aclarar que la distinción entre las categorías relacionadas con la gestión de aquellas que mencionan problemáticas de salud específicas e identificadas como potencialmente abordables en AV por los encuestados, no excluye que se puedan considerar formas novedosas de tratamiento e inclusión de estas temáticas en formatos audiovisuales.

Por último, de todas las comparaciones realizadas, las auditorías con ges-

tores y expertos en Educación para la Salud destacaron la necesidad de potenciar el abordaje en AV de temas como alimentación e higiene por su muy escaso abordaje en comparación con su potencial preventivo y de amplio impacto, así como de enfermedades no transmisibles, enfatizando la necesidad de promover una representación de éstas como prevenibles a través de conductas y procesos saludables. Asimismo señalaron la necesidad de ampliar el enfoque promocional y desde una mirada amplia de la salud que supere las características del modelo hegemónico.

Palabras finales

Los documentos de consenso internacional en el tema a los que adhiere nuestro país, como el documento elaborado por el consenso de ministros de salud de UNASUR (Manzur, 2012) sostiene la necesidad de focalizar las propuestas y miradas en los cambios de posición respecto de la salud desde una perspectiva integral, de derechos, y en su dimensión colectiva, participativa y promocional. Es necesario entonces pensar la salud de manera integral, es decir, como un aspecto principal de la vida y el bienestar individual y colectivo, y salir del aislamiento profesional, organizacional y político, para pasar al amplio campo de la salud pública y a sus relaciones intersectoriales con otros campos de decisiones sobre los determinantes de la salud. También involucra el fortalecimiento de la orientación de la salud hacia la comunidad y con su participación, en lugar de focalizar todos los esfuerzos solo en la salud a nivel individual. Esto demanda profundizar nuestros saberes y prácticas sobre la manera de integrar la salud en las políticas, estrategias y programas de políticas sociales y políticas públicas, y sobre la manera de influir en todas las políticas con impacto en la salud. Así mismo, los expertos resaltan la necesidad de cambiar el énfasis de las concepciones de salud tradicionalmente asociadas con la enfermedad, y en lugar de fijarnos solamente en el lado negativo de la salud, debemos dirigir la atención a la salud como derecho y parte de la vida y por lo tanto profundizar las políticas de promoción y no solo de prevención de la salud.

Desde esta concepción compleja de la salud, los análisis y evaluaciones en el campo de la salud, requieren incluir no solamente la evaluación estructural respecto de cantidad de servicios, hospitales, camas y la evaluación epidemiológica de las enfermedades y su atención como tradicionalmente se proponía, sino una evaluación de sus determinantes desde una mirada integral que permita fundamentalmente valorar y sostener las condiciones para prevenir y promover la salud. En nuestro caso permiten valorar la presencia de los contenidos promocionales en salud y las formas en las que son traba-

ados audiovisualmente de modo tal de revisar críticamente, para aportar a la evaluación de las políticas en el área desde la articulación con la universidad, e identificar áreas de vacancia, contenidos, poblaciones, y concepciones de estas prácticas en su función esencial dado que esta debe garantizarse desde el Estado como compromiso y principio no sólo en sus planes y programas sino en su efectivo quehacer.

Referencias

Aguaded Gomez, José I. (1995). Educación y Medios de Comunicación en el Contexto Iberoamericano. Huelva: Editorial Ortega.

Almeida Filho N, Castiel LD, Ayres JRM. (2009) Riesgo: concepto básico de la epidemiología. Salud Colectiva.2009; 5(3):323-344.

Beltrán Salmón, L.R. (2011). Comunicación para la Salud del Pueblo. Una revisión de conceptos básicos. La Paz: OPS/OMS.

Bottinelli, M.M. (2013) Promoción y educación para la salud en los planes y políticas de Salud Mental en Argentina. Tesis Doctoral UNLa.

Bourdieu, P y Wacquant L. (2005) Una invitación a la sociología reflexiva. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Casas, Laura (2009) Sala de Situación. La comunicación en epidemiología. Revista Argentina de Salud Pública. Dirección de Epidemiología. Ministerio de Salud de la Nación. Argentina Vol. 1 - N° 1 - Diciembre de 2009.

Comisión Interagencial de la Conferencia Mundial sobre Educación Para Todos (1990). Declaración Mundial sobre “Educación para Todos” y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje, Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, Marzo 1990). Nueva York: PNUD, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial

Consejo Asesor del SATVD-T (2012). Programa Polos Audiovisuales Tecnológicos. Disponible en: www.tda.gob.ar/adjuntos/132/documentos/000/029/0000029014.pdf

Cumbre Mundial sobre la Sociedad de Información. (Ginebra 2003 – Túnez 2005). Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información. Disponible en <http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/6rev1-es.html>

Czeresnia D, Machado de Freitas C, organizadores. (2006) Promoción de la Salud. Conceptos, reflexiones, tendencias. Buenos Aires: Lugar Editorial.

Debus, M. & Novelli, P. (1988) Manual para Excelencia en la investigación Mediante Grupos Focales. Traducción del Lic. E. Vásquez del Aguila. Lima: Universidad Católica del Perú.

Gumucio Dagrón, A. (2001). Haciendo Olas. Historias de Comunicación Participativa para el Cambio Social. Nueva York: Informe para la Fundación Rockefeller.

Jaramillo, A. (2003). Tríptico Nuestra Universidad, Proyecto Estratégico de la Universidad Nacional de Lanús. UNLa.

Kornblit AL, Mendes Diz AM. (2004). Teoría y práctica en promoción de la salud: el caso del consumo abusivo de drogas. En: Kornblit AL, coordinadora. Nuevos Estudios sobre Drogadicción. Buenos Aires: Biblos; 2004. p. 111-120.

Ley 26522 Servicios de Comunicación Audiovisual. Publicada en el Boletín Oficial el 10 de octubre de 2009. República Argentina

Lobato LVCL, Giovanella L. (2008) Sistemas de saúde: origens, componentes e dinâmica. En: Giovanella L, Escorel S, Lobato LVC, Noronha JC, Carvalho AI, org. Políticas e Sistema de Saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2008. p.107-140.

Manzur, J. L. (2012) Presentación para exposición en Cumbre de Ministros del UNASUR Disponible en <http://www.isags-unasur.org/>.

Menéndez (2006) Participación social en salud: las representaciones y las prácticas. En Menendez-Spinelli (coord.) Participación Social ¿Para qué? Buenos Aires: Lugar editorial.

Mora-Ninci, C. (2001). La Observación Dialéctica: problemas de método en investigaciones educativas. En Paulo Freire: la educación latinoamericana en el Siglo XXI. Buenos Aires: CLACSO.

Mosquera, Mario (2003). Comunicación en Salud: Conceptos, Teorías y Experiencias. Disponible en http://www.portalcomunicacion.com/obregon/pdf/Mosquera_2003.pdf

Nirenberg, O.; Brawerman, J.; Ruiz, V. (2003) Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia. Buenos Aires: Paidós.

OMS (1986) Carta de Ottawa para la promoción de salud. Aprobada en la I Conferencia Internacional de Promoción de la Salud, Canadá 17-21 de noviembre de 1986. Disponible en http://www.paho.org/saludyuniversidades/index.php?option=com_content&view=article&id=5:health-promotion-ottawa-charter&Itemid=12&lang=es.

OMS (1997). Declaración de Yakarta. Disponible en: http://www.who.int/healthpromotion/conferences/previous/jakarta/en/hpr_jakarta_declaration_sp.pdf

OPS, (1990). 23ª Conferencia Sanitaria Panamericana. Disponible en www.hist.library.paho.org/Spanish/GOV/CSP/CSP23_23.pdf.

OPS, (1995-1998). Orientaciones estratégicas y programáticas. Disponible en www.paho-who.hn/strategi.htm.

Perez Tornero, José M. (2000). Comunicación y Educación en la Sociedad de la Información. Barcelona: Paidós.

Eje II: La evaluación en el ámbito universitario y sus aportes a las necesidades y problemáticas nacionales y regionales

Experiencias y reflexiones de evaluación desde el ámbito universitario

Estrategias de acción del centro interactivo de ciencia y tecnología “Abremate” en relación con el ámbito educativo y la comunidad local.

Susana Espinosa, Fabián Bognanni, Analía Dávila. / **Pag: 285**

Evaluación ex-post del proyecto capacitación y prevención en violencia hacia las mujeres en la provincia de Buenos Aires. Año 2008.

Violeta A. Correa, Susana Yacobazzo, Andrea Daverio. / **Pag: 299**

Experiencia de evaluación académica a partir de implementación de encuestas a estudiantes.

Valeria Suárez. / **Pag: 311**

La revisión de la propuesta formativa de la licenciatura en trabajo social de la UNLa. Una experiencia de evaluación participativa en curso.

Susana Yacobazzo. / **Pag: 321**

La universidad en la cultura digital. Propuesta de herramienta para evaluar el uso de las TIC en la Universidad.

Laura Virginia Garbarini, Gladys Noemí Elissetche. / **Pag: 337**

Observatorio de graduados como herramienta de producción y análisis de información para la evaluación.

Observatorio de Graduados- Secretaría de Cooperación y Servicio Público y Secretaría Académica- Universidad Nacional de Lanús. / **Pag: 345**

Programa Permanente la UNLa de los Jóvenes. Descripción y Evaluación.

Carla Micele. / **Pag: 357**

Estrategias de acción del Centro Interactivo de Ciencia y Tecnología “Abremate” en relación con el ámbito educativo y la comunidad local

Autores: Susana Espinosa, Fabián Bognanni, Analía Dávila – Universidad Nacional de Lanús

Resumen

En el Centro Interactivo de Ciencia y Tecnología -CICyT- “Abremate” de la Universidad Nacional de Lanús se llevan a cabo una serie de proyectos vinculados con la enseñanza y aprendizaje de la ciencia y la tecnología. En el presente trabajo se desarrollan las estrategias de acción seguidas en tres proyectos implementados en el CICyT: Curso de Capacitación en Visitas Autoguiadas, Programa “Tendiendo Puentes” y Proyecto “Ciencia, Arte y Comunidad”. Aquí se hace énfasis en la evaluación de los distintos proyectos, así como en sus alcances y limitaciones. El análisis de los distintos proyectos se encuentran implementados en dos ámbitos de acción diferentes: el educativo (Educación Primaria, Secundaria y Terciaria por un lado y el nivel universitario por otro) y la comunidad local. De esta manera se ha puesto de manifiesto las demandas e inquietudes de los distintos estamentos sociales, permitiendo la construcción de nuevos espacios de intercambio, transversalidad y socialización científica entre la universidad y la sociedad local.

Introducción

El Centro Interactivo de Ciencia y Tecnología -CICyT- “Abremate” es un museo de ciencias creado en el año 2000 por la Universidad Nacional de Lanús y dependiente de la Secretaría de Ciencia y Técnica. Es un museo de tercera generación (McManus 1992) comprometido con toda la comunidad y en especial con la educativa. Está conformado como un espacio innovador en términos de educación, tanto para el sistema educativo como para el público en general. El CICyT, al ser un museo universitario, es un ámbito ideal para promover la ciencia y la tecnología en la comunidad, por lo que se convierte en un generador de puentes comunicacionales con todos los actores de la misma. Favorece una permanente “...reflexión sobre las prácticas y los mutuos aportes recíprocos para que la ciencia cumpla también con su función social” (Bottinelli 2007:89).

Entre el conjunto de acciones que desarrolla el Centro, focalizaremos tres proyectos que se enmarcan en distintos ámbitos: El Curso de Capacitación en Visitas Autoguiadas destinado al ámbito educativo y de otras instituciones, el Programa “Tendiendo Puentes” en relación al ámbito universitario, y el Proyecto “Ciencia, Arte y Comunidad” directamente vinculado a la acción en los barrios de pertenencia. En el presente trabajo se exponen distintos aspectos valorativos y aportes respecto de las acciones mencionadas.

El museo, como espacio que tiene como objetivo central relacionarse con la comunidad, presenta en su proyecto pedagógico, contenidos ideológicos como la igualdad de oportunidades y la inclusión social, la historia, las culturas, la identidad local y regional – entre otras - a través de una “pedagogía creativa”, pensada para estimular la curiosidad y la motivación por el conocimiento así como el despertar de vocaciones científicas y tecnológicas.

El proyecto pedagógico del CICyT, por lo tanto, promueve la “alfabetización científica”, estableciendo un mayor compromiso con los espacios formales de educación (Alderoqui 1996) así como otros espacios no formales. Este proceso de enseñanza-aprendizaje se concibe hoy como una combinación dinámica de actitudes y valores, habilidades, conceptos, modelos e ideas acerca del mundo natural y la manera de investigarlo.

Los programas que se desarrollan

- Curso de capacitación en visitas autoguiadas

La propuesta estuvo en primer momento destinada a los docentes de ciencia y tecnología de los distintos niveles educativos, pero también motivó el interés de docentes de otras ramas de la enseñanza, y personal no docente, como profesionales, empleados de museos, estudiantes, entre otros.

El curso tiene como finalidad la capacitación para realizar recorridos en la sala interactiva en forma auto-guiada y en el caso particular de los docentes, planificar la visita en función de los contenidos y de sus propios objetivos; esta nueva modalidad pretende incorporar al docente, y a través de éste a sus alumnos, en un nuevo espacio de aprendizaje (la sala interactiva), entendiéndolo como una extensión del aprendizaje formal, estableciendo así una relación dinámica entre el museo y la escuela.

- Programa Tendiendo Puentes

Es un proyecto que impacta en el ámbito universitario propio, en vista del escaso aprovechamiento de las instalaciones del CICyT por parte de los alumnos de las diferentes asignaturas dictadas en las carreras de la Universidad.

Desde la gestión iniciada en junio de 2011, se puso el acento en construir un plan de acción integral con las distintas áreas de la UNLa, y en especial

con los currículos de las carreras, para que ellas pudieran aprovechar el espacio y los módulos del museo, a fin de realizar clases prácticas aplicativas de algunos de los contenidos de sus materias.

Se realizó una investigación que apuntó a construir un diagnóstico de situación, analizando los planes de varias de las carreras de grado. A continuación se construyeron tablas analíticas que muestran la relación posible entre los contenidos de las materias y los seis recorridos temáticos que ofrecen los módulos del museo. Actualmente la investigación está en la etapa de difusión entre los actores responsables (directores de departamento y de carreras), para crear la segunda etapa del plan, como es su aplicación sistematizada y formal. De todas formas, y correspondiendo a la etapa experimental, actualmente contamos con la apropiación del proyecto por parte de diversos docentes de distintas carreras que ya comenzaron a dar sus clases prácticas en el museo.

- Programa Ciencia, Arte y Comunidad

Este proyecto está destinado al público en general, perteneciente a las zonas barriales de la región. Con él, la idea es que el museo “salga a la calle” y realice encuentros en comedores escolares, fundaciones, clubes, centros recreativos y terapéuticos, es decir en ámbitos donde el vecino de toda edad y de diversa formación educativa y cultural, se reúne normalmente y nosotros podamos darle la oportunidad de jugar, entretenerse y aprender informalmente sobre ciencia, arte y tecnología. Aquí el acento no está tanto en la enseñanza sino en que cada persona aprenda cuestiones cotidianas del saber científico, aprenda a reconocer problemáticas de electricidad básica, termodinámica, anatomía, problemáticas sonoras, etc. utilizando el camino del arte y de lo lúdico como medio para ese fin. Son, por tanto, encuentros comunitarios para comprender los vertiginosos avances de las diferentes disciplinas científicas y cómo éstas afectan nuestra cotidianeidad.

De acuerdo con el contexto histórico del país, donde las políticas públicas son inclusivas, consideramos que el conocimiento científico y tecnológico también debe posicionarse promoviendo una sociedad igualitaria desde una perspectiva de derechos; al ampliar las posibilidades de que cualquier individuo sin importar su procedencia, edad, cultura, estatus social o nivel educativo pueda acceder a nociones básicas de ciencia, arte y tecnología.

La evaluación de estos programas

Objetivos

Evaluar las estrategias implementadas por el CICYT en relación a la “alfabetización científica” para contribuir al desarrollo de una Universidad Urbana y Comprometida- que rige el ideario de la UNLa- para fomentar la

identidad y pertenencia de grupo en el ámbito social, educativo y científico.

- Comunicar los resultados de la evaluación sobre la pertinencia y eficacia de las estrategias desarrolladas en los distintos ámbitos de acción.
- Examinar los resultados de la implementación del Curso de capacitación en visitas auto-guiadas.
- Analizar los resultados del programa tendiendo puentes.
- Reflexionar acerca de los alcances y limitaciones del proyecto ciencia, arte y comunidad.

Aspectos Metodológicos

Entendiendo que la evaluación es un proceso permanente de revisión y análisis de contenidos y prácticas, y es en sí misma fuente de interrogantes se espera lograr en la interpretación de resultados elementos suficientes que legitimen las distintas acciones implementadas para el fortalecimiento de la enseñanza de la ciencia y la tecnología en los distintos ámbitos.

El curso de capacitación en visitas autoguiadas ha sido evaluado mediante una metodología cualitativa (Taylor y Bogdan, 1992), conjuntamente con la aplicación de un análisis cuantitativo. Los instrumentos utilizados fueron: la encuesta y la técnica de observación participante y no participante de las dinámicas grupales. Se registraron tres instancias en el desarrollo del curso: la presentación de los contenidos teóricos, el recorrido en la sala realizado por el guía del CICyT y, las visitas guiadas que realizaron los docentes capacitados como auto-guías cuando concurren a la sala con sus grupos escolares.

Para proceder al análisis del Programa Tendiendo Puentes se realizó un estudio cuali-cuantitativo sobre los distintos programas de algunas carreras dictadas por la UNLa. A pesar que no fue analizada la totalidad de los currículos pudo conformarse una muestra suficientemente amplia como para aplicar algunas técnicas estadísticas que permitan describir al conjunto. Cabe aclarar que el único diseño curricular completo que se pudo realizar, corresponde a la carrera de Audiovisión.

Las variables tenidas en cuenta para el análisis del conjunto de materias fueron divididas en dos grandes grupos: aquellas que poseen vinculación directa con las temáticas presentadas en los módulos y aquellas en las que es posible establecer una vinculación indirecta con el CICyT abremate. Además, hay que tener en cuenta aquellas materias que no poseen ninguna vinculación temática.

Las variables con incumbencia directa con los módulos interactivos vinculan a programas que presentan alguna temática referida a la física como: fuerza y movimiento, electricidad y magnetismo, luz y sonido y diferentes formas de energía; cuestiones de biología como: la célula, los sistemas bio-

lógicos y los sentidos; módulos de química: como la tabla periódica de los elementos y cuestiones vinculadas a las matemáticas: teorema de Pitágoras y diferentes cuestiones de elementos de matemáticas.

Por otro lado, existen variables con incumbencia indirecta con la dinámica general de funcionamiento del museo; en relación a las ciencias sociales: historia de las tecnologías vinculadas con aspectos productivos, los modos de producción y de forma general, con el desarrollo evolutivo de las condiciones de vida de los seres humanos; en relación a la comunicación: formas de comunicar los conocimientos de ciencia y tecnología y la forma en que se perciben estas nociones por parte de los visitantes; en relación a las ciencias de la educación: estrategias que hacen a la práctica pedagógica; en relación al desarrollo de la ciencia y la tecnología: diseños de los módulos y prototipos técnicos, los hitos científico-tecnológicos de relevancia y las posibilidades de experimentación en ciencia y tecnología. Por último, en relación a aspectos museológicos: estudio de dinámicas de grupos, la forma de presentación de módulos y muestras y la preparación de contenidos de ciencia y tecnología. Los módulos de vinculación indirecta se denominaran como “virtuales” debido a que no son elementos materiales como los módulos de vinculación directa (por ejemplo: física, química, etc.) sino que son constructos teóricos que pueden plasmarse en acciones concretas.

Teniendo en cuenta la reciente implementación del Programa Ciencia, Arte y Comunidad (comenzó a funcionar a partir de abril de este año), se procedió a considerar sólo la factibilidad de las actividades que se están llevando a cabo en instituciones que desarrollan actividades vinculadas con las necesidades de la comunidad local.

Las acciones implicaron dos encuentros con duración de tres horas cada uno, contemplando actividades que desarrollan estrategias que vinculan el pensamiento científico y el creativo; la estrategia de implementación y su ordenamiento se ajustan a los diferentes aspectos culturales y hábitos sociales de cada comunidad. Se realizaron registros audiovisuales de los encuentros realizados y espacios de intercambio interinstitucional

Unidades de trabajo

Se delimitaron tres unidades de trabajo en función de los proyectos referidos a los distintos espacios de acción: 1) el educativo, niveles primario, secundario, terciario; 2) el educativo nivel universitario y 3) la comunidad. Las unidades de análisis se constituyeron del siguiente modo:

- Unidad 1: Curso de capacitación en visitas autoguiadas. La muestra se conformó por doscientos sesenta y dos (n=272) participantes en el trans-

curso de los años 2012 y 2013. Entre los cuales se encuentran doscientos ocho (n=208) docentes de los distintos niveles educativos y modalidades pertenecientes a escuelas privadas y estatales de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, y sesenta y cuatro (n=64) no docentes de distinta formación profesional que se desempeñan en distintos ámbitos.

- Unidad 2: Programa tendiendo puentes. Se analizó un total de ciento un (n=101) programas de materias impartidas en tres carreras de la UNLa: Licenciatura en Enfermería (del Departamento de Salud Comunitaria), Licenciatura en Audiovisión (del Departamento de Humanidades y Arte) y Licenciatura en Ciencia y Tecnología de los Alimentos (del Departamento de Desarrollo Productivo y Tecnológico).

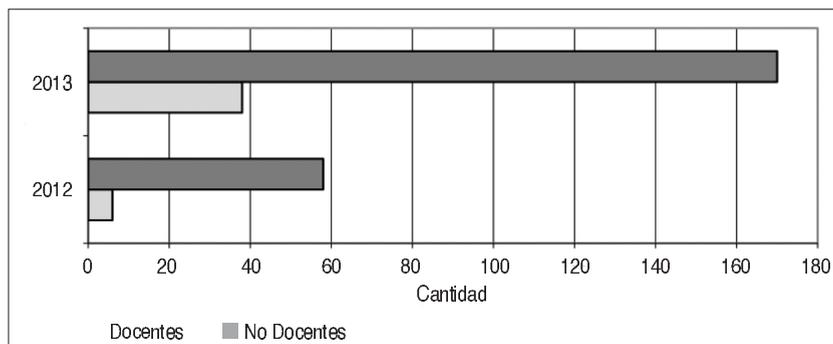
- Unidad 3: Programa de Ciencia, arte y comunidad. Se formó un grupo heterogéneo en sexo y edad, con un total de (n=30) personas, pertenecientes a 2 instituciones de la localidad de Lanús: La “Asociación Civil Grupo Abril”, en el Club 14 de Julio, y la Escuela de Enseñanza Técnica N° 4 Martín Miguel de Güemes que posee actividad de merendero.

Resultados

Curso de capacitación en visitas Autoguiadas

Entre los participantes se encontraron (Gráfico 1) durante el año 2012 un total de seis no docentes, y cincuenta y ocho docentes (n=58). En el transcurso del año 2013 pudo observarse la participación de treinta y ocho (n=38) no docentes, y ciento setenta (n=170) docentes.

Gráfico 1. Total comparativo de asistentes docentes y no docentes discriminado. Años 2012 y 2013

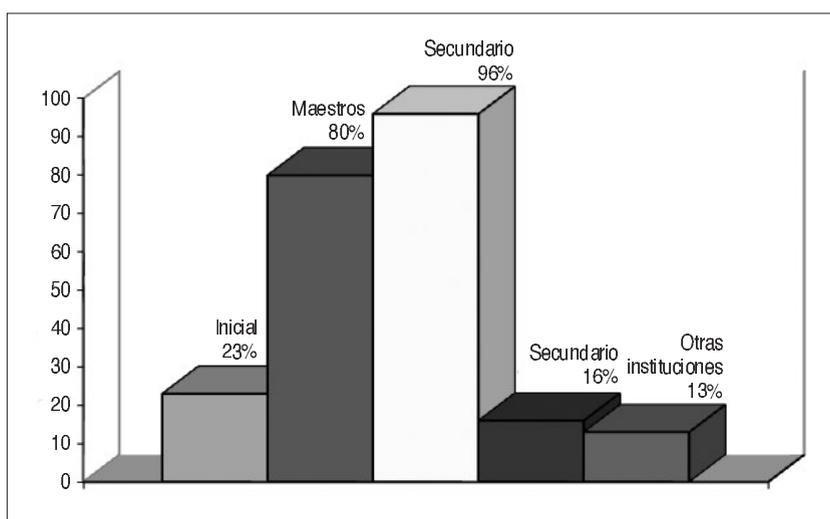


Fuente: Informe de autoevaluación de proyectos 2012 y 2013

La mayor parte de los asistentes proceden de distintas localidades del Córnbano Bonaerense, en menor proporci3n de Capital Federal y de la Provincia de Buenos Aires entre ellos, Campana y General Belgrano. En el a3o 2013 asistieron al curso personal de museos de la Provincia de San Luis.

Del total de docentes, 23 se desempe3an en nivel inicial, 80 nivel primario, 96 en secundario, 16 en nivel terciario, y 13 docentes que se desempe3an en otras instituciones (Gráfico 2).

Gráfico 2. Asistentes de los distintos niveles educativos y modalidades durante el 2013

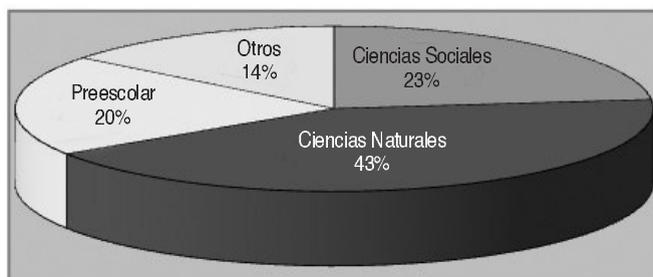


Fuente: Informe de autoevaluaci3n de proyectos 2012 y 2013

Correspondiéndose con un 43% pertenecientes al área de las ciencias naturales, 23% del área de las ciencias sociales, 20% de preescolar y un 14% de otra área (Gráfico 3).

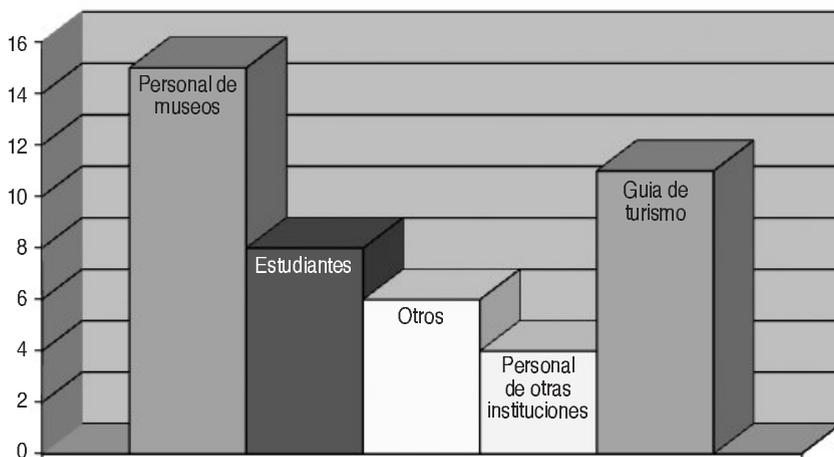
Entre los no docentes se encontraron, 15 personas que se desempe3an en museos, 11 guías de turismo, 8 estudiantes, 6 personas no incluidas en las categorías mencionadas y 4 personas pertenecientes a distintas instituciones (Gráfico 7).

Gráfico 3. Área de conocimiento de los docentes participantes durante el 2013



Fuente: Informe de autoevaluación de proyectos 2012 y 2013

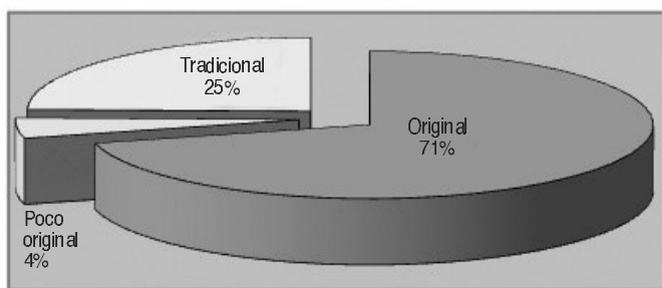
Gráfico 4. Ocupación profesional de los no docentes asistentes durante el 2013



Fuente: Informe de autoevaluación de proyectos 2012 y 2013

Puede afirmarse que la estructura y el desarrollo del curso de capacitación según manifestó el 71% de los asistentes resulta ser una propuesta original (Gráfico 5). Se considera la opción tradicional para referir a aquellos cursos de capacitación que se caracterizan por no presentar mayormente dinámica y, los recursos utilizados son los habitualmente utilizados en un aula.

Gráfico 5. Originalidad de la propuesta

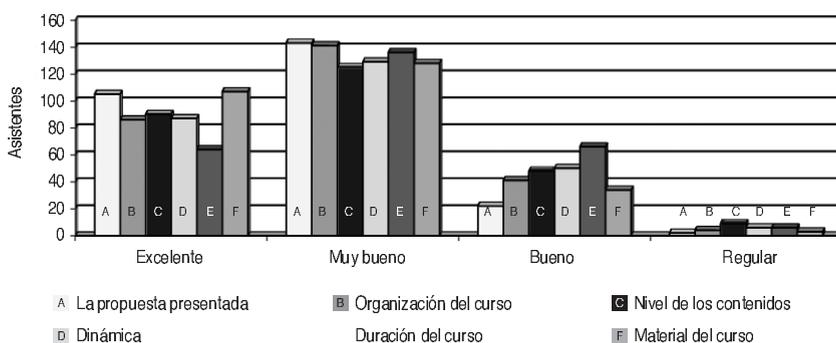


Fuente: Informe de autoevaluación de proyectos 2012 y 2013

En las encuestas realizadas se consultó sobre distintos aspectos del curso en general proponiendo a los asistentes una valoración para distintos ítems.

Según los resultados, pueden observarse respuestas dispares pero la dinámica, la organización del curso, el nivel de contenidos y el tiempo de duración destinado al curso son aspectos de muy alta valoración (Gráfico 6). Sin embargo, éste último aspecto no coincide con las observaciones realizadas donde los asistentes indican que sería necesario que el curso pueda tener mayor duración para su desarrollo.

Gráfico 6. Valoración del curso de capacitación



Fuente: Informe de autoevaluación de proyectos 2012 y 2013

Se profundizaron varios aspectos detenidamente referidos a las temáticas abordadas, la metodología, los recursos utilizados y el material de apoyo entregado a los docentes, intereses y expectativas de los asistentes. Podemos

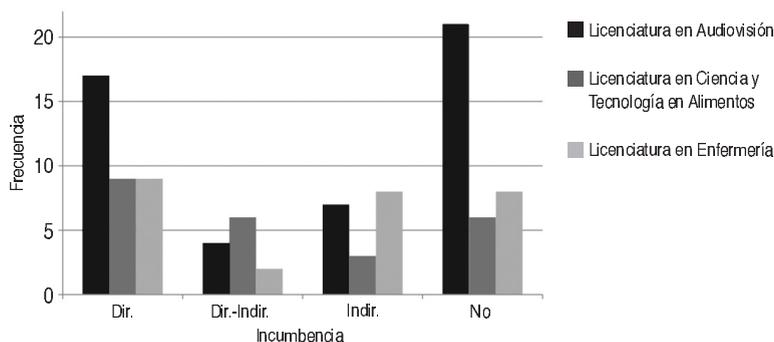
destacar que la motivación principal en participar del curso de capacitación ha sido la posibilidad de ser guía en la sala de Abremate cuando concurren con sus grupos, en segundo lugar se encuentra la necesidad de enriquecer actividades y poder implementar nuevas herramientas en relación a la enseñanza y aprendizaje, en ciencia y la tecnología.

Las observaciones realizadas registraron buena predisposición en general por parte de los docentes a participar e interactuar con los módulos, gran dinamismo en el desarrollo del curso y motivación de los asistentes para intercambiar experiencias pedagógicas. Cuando los docentes concurren con sus grupos escolares, pudo apreciarse el nuevo rol del docente guía con una mayor motivación de los alumnos en cuanto a la atención y participación, y a su vez, menor grado de dispersión del grupo.

Programa Tendiendo Puentes

En el Gráfico 7 se observa el recuento de los programas de las tres licenciaturas analizadas en relación con la incumbencia directa, directa-indirecta, indirecta o no relación. Los programas con temáticas de incumbencia directa son 35 en total, de los cuales 17 de la licenciatura de Audiovisual, 9 de la licenciatura en alimentos y 9 de la licenciatura en enfermería. Los programas con temas de incumbencia tanto directa como indirecta son 12 en total: 4 de audiovisión, 6 de alimentos y 2 de enfermería. Los programas con incumbencia únicamente indirecta son un total de 18 casos: 7 de los cuales son de audiovisual, 3 de alimentos y 8 de enfermería. En tanto que 36 programas no poseen ninguna incumbencia con el CICyT (22 de audiovisual, 6 de alimentos y 8 de enfermería).

Gráfico 7. Carreras de licenciaturas analizadas en relación a su incumbencia



Nota: Dir: directa; Dir-Indir: directa-indirecta; Indir: indirecta, No: no incumbencia

Fuente: Informe de autoevaluación de proyectos 2012 y 2013

Teniendo en cuenta que solamente la carrera de Audiovisión presenta su currículum de materias completo, cabe destacar que se han logrado identificar un total de 241 temas pertenecientes a distintas unidades que componen la grilla de programas, vinculados de forma directa como indirecta, con los temas tratados en el CICYT Abremate. De esos 241 temas vinculados con los módulos (directos o indirectos), 94 corresponden a la licenciatura en Audiovisión, 81 a la de Alimentos y 66 a Enfermería.

Los módulos de vinculación directa que poseen mayor frecuencia de aparición en los temas tratados en las tres currículas son: física con 101 casos, biología con 45 casos y matemática con 15. En cambio, los módulos de vinculación indirecta que poseen mayor prevalencia son los relacionados a las ciencias sociales (38 casos), desarrollo de aspectos vinculados a la ciencia y la tecnología con 19 casos y museología con 9. En la Tabla 1 se muestran estos datos de forma desagregada de acuerdo a cada una de las carreras.

Tabla 1. Frecuencia de temas tratados en las tres carreras de licenciatura que se encuentran vinculados con los módulos expuestos en el CICYT y/o con posibilidad de relacionarse

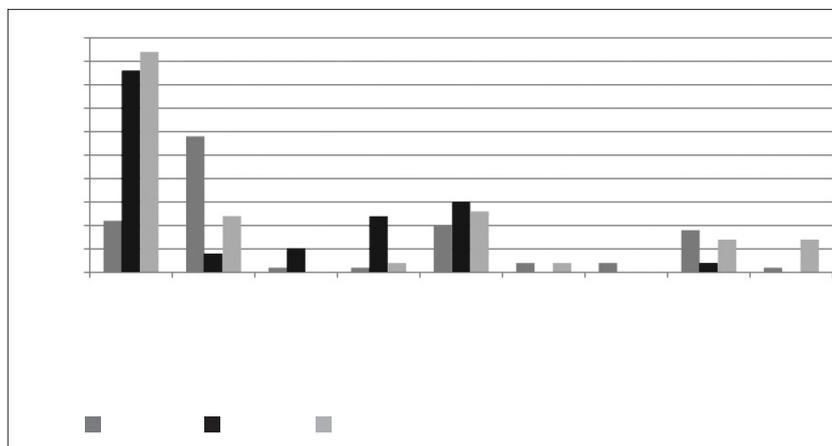
Módulos	Licenciaturas			Total
	Enfermería	Alimentos	Audiovisión	
Física	11	43	47	101
Biología	29	4	12	45
Química	1	5	0	6
Matemática	1	12	2	15
Sociales	10	15	13	38
Comunicación	2	0	4	6
Educación	2	0	0	2
Desarrollo CyT	9	2	8	19
Museología	1	0	8	9
Total	66	81	94	241

Fuente: Informe de autoevaluación de proyectos 2013

En el Gráfico 8 se muestran gráficamente los datos representados en la tabla anterior. Es destacable la alta incidencia de temáticas vinculadas a los módulos de física en las licenciaturas de Audiovisión y Alimentos. En cambio, para la licenciatura en Enfermería los temas vinculados con cuestiones biológicas tienen mayor prevalencia. Es interesante observar que temas vinculados con cuestiones o aspectos sociales se encuentran representados de forma pareja en las tres carreras de licenciaturas: 15 temas vinculados para la

Licenciatura en Ciencia y Tecnología en Alimento, 13 para la Licenciatura en Audiovisión y 10 para la Licenciatura en Enfermería.

Gráfico 8. Temas tratados en las tres carreras de licenciatura que se encuentran vinculados con los módulos del CICyT (ya sean de incumbencia directa como indirecta)



Fuente: Informe de autoevaluación de proyectos 2013

Programa Ciencia, Arte y Comunidad

Luego de un relevamiento de datos sobre las actividades que se desarrollaron en cada institución visitada (entre abril y junio de 2014), se realizaron dos actividades cuyos ejes temáticos abordados fueron: a) el funcionamiento del cuerpo humano, tratado desde la expresión corporal en principio con la participación de los integrantes de la institución y luego desde su análisis científico a través de explicaciones realizadas por los guías con la ayuda de imágenes del cuerpo humano; b) experiencias de laboratorio vinculadas al proceso de destilación simple y la utilización de un alcoholímetro. En este último participaron especialistas de la UNLa Guillermo Guirín y Sergio Fornix del Laboratorio de Microbiología y el encargado del laboratorio y el jefe de taller de la modalidad de alimentos de dicha escuela.

Dado que el programa es de reciente implementación no presentamos resultados aún del mismo.

Conclusiones

- Las distintas estrategias llevadas a cabo por el CICYT permiten un proceso de concientización de la relevancia del conocimiento científico y tecnológico mediante un aspecto lúdico, como un componente importante en el aprendizaje.

- Estos programas forman parte de una política del CICYT en respuesta a las demandas e inquietudes que surgen en los distintos ámbitos de enseñanza y de esta forma brindar una herramienta más para la popularización de las ciencias y la tecnología.

- En relación al curso de Autogüia permite no sólo responder a las inquietudes del CICYT en cuanto a la capacitación, sino también destacar el valor positivo del mismo, que estimula la jerarquización del docente, integrando el museo al quehacer áulico y retroalimentando el diálogo entre teoría y práctica, esencial para recrear, construir y validar conocimiento científico.

- En relación al programa tendiendo puentes consideramos que uno de nuestros mayores logros será a futuro constituirnos como un espacio transversal de integración para la enseñanza de la ciencia y la tecnología en el nivel universitario.

- La participación de especialistas de la Universidad en el programa Ciencia, Arte y Comunidad constituye un hecho relevante en cuanto posibilita la construcción de nuevos espacios de intercambio permitiendo la creación de redes interinstitucionales entre la UNLa. y su comunidad local.

Referencias

Alderoqui, S. (1996). *Museos y escuelas, socios para educar*. Buenos Aires: Paidós.

McManus, P. (1992). Topics in museum and science education. *Studies in Science Education*, 20, 157-182.

Taylor, S. J. & Bogdan, R. (1992). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires: Paidós.

Bottinelli, M. M. (2007). La producción de conocimientos y las publicaciones científicas en la práctica profesional. Reflexiones metodológicas sobre la producción de artículos científicos. *Cuadernos de trabajo del centro de investigaciones en teorías y prácticas científicas*, 6, 62-91.

Evaluación ex-post del Proyecto “Capacitación y prevención en violencia hacia las mujeres en la provincia de Buenos Aires”. Año 2008

Autores: Violeta A. Correa, Susana Jacobazzo, Andrea Daverio – Universidad Nacional de Lanús

Colaboradores: Claudio Santana, Daniel Cervera Novo, Juan José Calvo

Resumen

Este trabajo, resume los resultados de la evaluación ex-post del Proyecto “Capacitación y prevención de la violencia hacia las mujeres en la provincia de Buenos Aires”.

El proyecto fue realizado por la Secretaría de Derechos Humanos (SDH) de la provincia de Buenos Aires con el financiamiento de Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM su sigla en inglés) y estuvo dirigido a participantes de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) de diferentes municipios que ya tienen experiencia en la problemática, como también a profesionales de áreas de desarrollo social, niñez y género de gobiernos locales. El proyecto se desarrolló en el año 2006, y en el convenio entre la SDH, y UNIFEM se estableció que la UNLa, participaría como evaluadora ex post, al finalizar su ejecución, como propuesta de participación de las instituciones académicas en este tipo de estudios. La evaluación se realizó en el año 2008.

La UNLa a través del área de cooperación, asumió esta responsabilidad, en el marco de los objetivos institucionales de la Universidad, que promueve la participación activa de sus profesionales en el aporte al estudio y cooperación en problemas locales y regionales, y por la participación que el programa género y políticas públicas del Departamento de Planificación y Políticas Públicas (DPPP) tiene en las mesas locales que trabajan por erradicar la violencia de género en la provincia de Buenos Aires.

El equipo técnico que participó de dicha evaluación, estuvo coordinado por los profesionales que integran el programa Género y Políticas Públicas, y docentes en temas de planificación y evaluación de proyectos de la carrera de Trabajo Social.

El trabajo que se presenta, resume la historia de implementación del pro-

yecto, analizando tanto su formulación, como su implementación, permitiendo identificar los obstáculos y limitaciones que se presentaron en la práctica de las instituciones, luego de la capacitación aludida por el proyecto.

Por otro lado se trata de una experiencia genuina en la que tanto una ONG de carácter internacional (financiadora del proyecto y también del proceso de evaluación) establece como criterio del convenio con la SDH, que sea un equipo de la Universidad el que participe de dicha evaluación.

Introducción

La UNLa es una universidad, que en su carta fundacional ha establecido la necesidad de nutrirse de las experiencias sociales y políticas que ocurren en el ámbito en el cual se inscribe y al mismo tiempo, transferir conocimiento y experiencias del ámbito universitario a la comunidad en su conjunto. El compromiso con los problemas nacionales, regionales y locales ha sido parte de los principios rectores que dieron lugar a diferentes proyectos de intervención en redes de cooperación con diversos organismos y otras instancias de organización comunitaria.

En la UNLa, la sociedad civil está representada en su Consejo Superior a través de un representante comunitario local. Además, la misma forma parte de diferentes redes y, desde su área de cooperación formula proyectos de intercambio e intervención directa en situaciones que las instituciones presentan como problemas de políticas públicas. El programa Género y Políticas Públicas, ubicado en el Departamento de Planificación y Políticas Públicas, participa en la comunidad como parte de las mesas locales que trabajan por la erradicación de la violencia de género, respondiendo a los objetivos de cooperación y acción directa con grupos, organizaciones y otros proyectos que participan de los temas de género, agenda de las políticas públicas en toda la nación. También el programa, desarrolla investigaciones a pedido de las instituciones y dicta hacia el interior de la Universidad un Seminario sobre Género y Políticas Públicas, liderando la formación en temas de género hacia el interior de la Universidad y tratando de ser transversal a las carreras que forman diferentes profesionales. Por otro lado la carrera de Trabajo Social, cuenta con un área de formación en planificación y evaluación de programas sociales, con docentes con experiencia en la evaluación de proyectos.

La experiencia de la UNLa, a través del área de cooperación, articula estas capacidades con las demandas de las instituciones que concurren a la Universidad a solicitar su intervención en problemáticas de investigación o como, en el este caso que se analiza, en la evaluación de proyectos ya realizados que requieren medir o estimar sus resultados e impacto.

Características del proyecto “Capacitación para prevenir la violencia de género en la provincia de Buenos Aires”

El proyecto evaluado fue desarrollado por la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires con el financiamiento de UNIFEM siendo su objetivo central:

“Generar mecanismos sustentables que permitan disminuir las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres, potenciando su liderazgo mediante la capacitación, fomentando los espacios de reflexión y profundizando las políticas públicas en articulación con la sociedad civil”.

Bajo este objeto, el proyecto promovió diversos espacios de capacitación con la participación de actores (profesionales y no profesionales), que ya venían trabajando en el territorio, la problemática de violencia de género.

De la documentación analizada y de las entrevistas realizadas a quienes participaron de la experiencia se identificaron objetivos específicos que el proyecto pretendió alcanzar en el término de 6 meses. Ellos fueron:

- Incrementar el número de personas sensibilizadas y capacitadas como formadores con relación a la problemática de género”.
- Fortalecer las redes existentes y promover la organización de las mujeres.
- Sensibilizar a la comunidad acerca de las causas y consecuencia sociales de la violencia de género.
- Contribuir al diseño de un sistema único de sistematización de la información en el ámbito provincial.

La SDH, al momento en que le solicitó a la UNLa la evaluación ex-post, necesitaba responder a un requisito del organismo financiador (UNIFEM).

El proyecto inicial contó con 4 componentes:

- Capacitación.
- Fortalecimiento de las redes existentes y promoción de la organización de las mujeres.
- Sensibilización de la comunidad (campañas y otros).
- Actividades relacionadas con la creación de un sistema único de información en el ámbito provincial. De los primeros contactos con la Unidad Ejecutora surgió que de estos 4 componentes, solo los 3 primeros habían sido desarrollados, situación que los ejecutores pusieron de manifiesto en las primeras reuniones entre la Unidad Ejecutora y el equipo evaluador de la Universidad. Por otra parte no se contaba con un informe final, entre otras razones porque había cambiado la gestión de gobierno y los equipos técnicos.

La propuesta de evaluación formulada por el equipo UNLa

El equipo de UNLa, al no contar con un informe final de proyecto, programó una serie de actividades con la finalidad de obtener y sistematizar información acerca de la ejecución del proyecto en sí y de cuáles habrían sido los resultados obtenidos.

Analizados algunos documentos y luego de varias entrevistas, se tomó la decisión que la evaluación tuviera como objeto:

- Establecer el número y características de las ONGs participantes y la respuesta institucional al proyecto propuesto.
- Identificar las acciones de creación y fortalecimiento de las Redes entre Estado y Sociedad Civil desarrolladas en el marco del mencionado proyecto.
- Verificar el cumplimiento de las acciones de capacitación programadas en el tiempo previsto por el proyecto inicial.
- Evaluar la pertinencia de los contenidos desarrollados en relación a la problemática abordada.
- Establecer cuáles fueron las estrategias metodológicas utilizadas y su eficacia.
- Identificar las acciones desarrolladas por el proyecto, tendientes al fortalecimiento del liderazgo en las mujeres.
- Caracterizar y describir los espacios de reflexión que fueron facilitados a los grupos destinatarios del proyecto.
- Analizar la ejecución del presupuesto en relación a las acciones realizadas. Para ello diseñó:

- Un cuestionario a ser respondido por la Unidad Ejecutora, con la finalidad de tener un mayor conocimiento de los procesos de formulación del proyecto y las evaluaciones o impresiones primarias acerca de los resultados identificados por el órgano ejecutor. El cuestionario recabó información de tipo descriptiva. Aspectos geográficos, características de los talleres y de los programas de capacitación, acerca de los capacitadores y también, información cuantitativa, especialmente la cantidad de talleres realizados, las organizaciones participantes, el número de personas capacitadas

Esta información resultaba imprescindible para saber, si el proyecto era evaluable y si la evaluación a realizar resultaría útil, pertinente y esencialmente si daría cuenta de los logros, productos e impacto que el proyecto había generado y cuáles habían sido los obstáculos.

- Una tabla de caracterización de las organizaciones participantes.

Se construyó una matriz que permitió agrupar en ejes seleccionados la información considerada relevante para tener conocimiento del número y características de las organizaciones participantes en la ejecución, trayectoria de las mismas y actividades realizadas por éstas en el proyecto.

Esta información permitió determinar la pertinencia de su selección y participación en el proyecto y conocer las actividades realizadas por las mismas para dar cumplimiento a los objetivos. Para realizar este análisis se tomaron como fuentes los informes presentados por las mismas organizaciones a la Coordinación del proyecto.

- Una matriz de evaluación del diseño-técnico- pedagógico y su ejecución por cada ONG participante.

La información referente a las capacitaciones realizadas se incorporaron a la matriz de evaluación y esto permitió cotejar los diseños propuestos en cada caso, con las capacitaciones realizadas. Se tomaron como fuentes de información los documentos generados por las ONGs participantes en relación a las actividades de capacitación ejecutadas lo cual permitió conocer que cursos, talleres, charlas y grupos de reflexión que se habían desarrollado, cuáles fueron las temáticas tratadas, la pertinencia de los contenidos respecto a los objetivos del proyecto, la metodología utilizada, los materiales empleados. Esa información fue luego triangulada con la resultante de las entrevistas a informantes clave.

- Entrevistas a informantes claves

Una vez sistematizada la información contenida en los informes remitidos por cada una de las ONGs y los informes de avance (no se contó con Informe Final de Ejecución), se pudo determinar, qué otra información era relevante para los objetivos de la presente evaluación y se confeccionaron entonces, 3 guías de entrevista destinadas a recabar información considerada relevante para los objetivos de la evaluación.

Resultados de la evaluación ex post

Aspectos positivos identificados por los participantes del proyecto (ONGs y actores comunitarios)

El intercambio entre las ONGs participantes que, con sus trayectorias y conocimientos previos posibilitaron la ejecución de la evaluación ex post, constituyen un logro en sí mismo. Se identificaron, en este intercambio, similitudes y diferencias en las realidades locales y se coincidió en la necesidad de trabajar activamente junto al Estado, toda vez que sea posible, para el desarrollo de políticas públicas dirigidas a la sanción, erradicación y prevención de la violencia contra las mujeres. Este trabajo mancomunado hizo posible multiplicar y mejorar la calidad de las acciones que cada Organización realizaba habitualmente en el territorio.

Los materiales consensuados, elaborados y publicados por la Unidad Ejecutora fueron un gran aporte tanto para los asistentes a los cursos como para la comunidad en su conjunto.

También se destacó la buena predisposición, en todo momento, por parte de las autoridades de UNIFEM para acceder a modificaciones presupuestarias y de actividades.

En cuanto a los participantes en las actividades se advirtieron diferencias significativas entre la percepción acerca de la violencia hacia la mujer que tenían al inicio de las actividades y la que se logró construir al finalizar los cursos y talleres lo que quedó de manifiesto en las evaluaciones de las actividades de capacitación.

La participación de diversas personas e instituciones permitió que las acciones a viabilizar tuvieran un marco de gran diversidad. Fue esta misma diversidad la que llevó a la unificación de criterios a través de la construcción de consensos básicos, respecto al abordaje de la violencia contra la mujer, entendiendo los problemas sociales, como procesos colectivos que también requieren, ser analizados con experiencias colectivas (o sea con todos los actores)

Del informe de actividades correspondiente a las jornadas de capacitación para Promotoras Comunitarias de Derechos Humanos, realizado en este caso por la misma Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Bs. As, se desprende que el mismo contó con una alta participación de las mujeres que, intercambiaron reflexiones, propuestas de trabajo y acciones realizadas. Las participantes manifestaron que el curso, marcó un antes y un después en su perspectiva acerca de los temas tratados, destacando además, lo adecuado de los contenidos y la modalidad de trabajo

Otro de los logros fue el interés demostrado por los asistentes y organizadores en el intercambio de información entre los diferentes grupos.

Aspectos negativos o dificultades que fueron expuestas por los participantes.

En las entrevistas realizadas a los diferentes participantes, surgió como problema recurrente la dificultad en la articulación entre Estado y ONGs expresada fundamentalmente en la toma de decisiones en conjunto de modo participativo y democrático. Manifestaron que también resultó laborioso acordar modalidades de trabajo entre los Organismos del Estado y las Organizaciones Sociales. Por otra parte, los circuitos administrativo-burocráticos del Estado, demoraron la asignación de los fondos más de lo previsto, lo cual constituyó un obstáculo importante que obligó a las ONGs a solventar parte de las actividades con fondos propios demorando en muchos casos, los pagos de honorarios de los capacitadores.

Otro punto destacado por los entrevistados fue la resistencia presentada por algunas instituciones de la órbita estatal a la hora de incorporar la pers-

pectiva de género como un eje transversal en la problemática de la violencia contra la mujer. Estas diferencias de concepción incidieron negativamente en el objetivo de establecer Redes Locales.

Otra de las dificultades que surgieron fueron los cambios de gestión, tanto en el Estado como en UNIFEM. Implicaron un doble esfuerzo para la realización de las actividades por parte de las ONGs que sufrieron reiteradas interrupciones y demoras

Por último, pero no menos importante, fue el papel del voluntariado profesional en las actividades de las ONGs. El trabajo voluntario de los profesionales, provoca recambios permanentes de los mismos en las ONGs y vuelve dificultoso dar continuidad a las acciones programadas.

Evaluando el proceso del proyecto y sus resultados.

Consideraciones y recomendaciones para las instituciones estatales

La experiencia de articulación entre Estado y Sociedad Civil para la ejecución de este Proyecto fue interesante tanto por sus logros como por sus dificultades, habilitó el aprendizaje institucional y permitió re-pensar futuras experiencias de articulación.

Toda articulación y trabajo en red necesita de postulados básicos como son la horizontalidad y la búsqueda de estrategias para compatibilizar diferentes lógicas de trabajo y recursos diferenciados sobre todo entre el Estado y las Organizaciones lo que también deberá ser tenido en cuenta por las entidades financiadoras a la hora de seleccionar proyectos considerados viables.

A partir de la ejecución de este proyecto ha quedado de manifiesto la urgencia de capacitación que tienen las/os profesionales, docentes y operadoras/es comunitarios que intervienen en situaciones de violencia tanto en el ámbito laboral como en el comunitario.

Se considera fundamental continuar profundizando las acciones tendientes a lograr un sistema Provincial Integrado de Prevención y Atención de la Violencia de género, teniendo en cuenta que la capacitación es un eje fundamental para el logro de este objetivo.

Se evaluó necesaria la creación de un Registro unificado de denuncias que permita trabajar con conocimiento preciso de la magnitud del problema, su incidencia y distribución lo que facilitaría, junto a la capacitación de todos los actores, la ejecución de proyectos coherentes y una mejor utilización de los recursos. Este punto requiere de decisión política e inversión si se pretende prevenir y atender el problema.

Se debería evitar la superposición de programas de distintas áreas con la consecuente disgregación de recursos humanos y materiales y trabajar con

criterio territorial si es que se pretende lograr avances significativos en la disminución de la violencia contra la mujer. De este modo se evitaría la atomización de los esfuerzos y el desgano que estas situaciones provocan en quienes trabajan la temática.

La Conformación de Redes locales puede promover un avance significativo en la lucha contra la violencia hacia las mujeres aún con las dificultades que esta tarea plantea.

Los integrantes de la Unidad Ejecutora observaron en los asistentes a la capacitación una fuerte percepción acerca de sus propios mitos y prejuicios y también cómo los hechos de violencia vividos y los modos equivocados de resolución tuvieron altos costos a nivel personal, familiar y social. Este aspecto es considerado por los evaluadores como el logro más importante del proyecto.

Entre las propuestas que se generaron aparece en primer término, darle continuidad a las acciones de capacitación iniciadas y responder así a la demanda de la comunidad, con formación a profesionales y a operadores barriales que puedan orientar, acompañar y derivar situaciones de violencia como también trabajar en la visibilización de la Violencia de Género. Otra propuesta fue consolidar las Redes con reuniones periódicas para la realización de actividades conjuntas y finalmente, la creación de una página Web.

En cuanto a las recomendaciones del equipo evaluador estas se centraron particularmente en aspectos técnico-metodológicos.

- En la etapa de formulación de proyectos, la necesidad de establecer objetivos realistas en relación a los recursos con los cuales se cuenta para la ejecución de las actividades.

- La necesidad imprescindible de realizar evaluaciones concurrentes (durante la ejecución) que permitan ir corrigiendo desvíos de lo previsto y llegar al final del proyecto con una información ordenada y pertinente que facilite la evaluación de resultados.

- La necesidad de un Informe Final de Gestión. Su ausencia dificultó la tarea de los evaluadores. En algunos momentos puso en duda la viabilidad de esta evaluación ex post del proyecto mismo y obligó a la construcción de conclusiones en base al análisis de documentos parciales como así también, a extremar la búsqueda de información a través de entrevistas a los integrantes de la Unidad Ejecutora con la expectativa de reconstruir lo realizado, que no fue poco, sobre todo si se tiene en cuenta la magnitud del problema que se enfrentaba y los recursos y tiempos con los cuales contaban para la ejecución del proyecto.

- Finalmente, es necesario manifestar que, sólo algunos de los objetivos

propuestos pudieron ser abordados por el proyecto. En opinión de los evaluadores esto se debió a que los resultados esperados, en especial los relacionados con cambios en las creencias, concepciones y fundamentalmente en las prácticas profesionales y comunitarias y en particular en los procedimientos institucionales, requieren de políticas públicas integradas y sostenidas en el tiempo que no pueden ser objeto de un único proyecto. En este caso, por sus dimensiones y alcance mismo el proyecto, solamente ha podido contribuir modestamente a la difusión de la temática y al fortalecimiento de la tarea de un pequeño número de ONGs. y sus Redes que trabajan la temática, en su gran mayoría, con recursos limitados.

La idea de reconstruir la historia de esta evaluación realizada años atrás no pretende hacer generalizaciones en relación a la participación de las Universidades en actividades de evaluación de programas o proyectos realizados en este caso, por organismos del Estado. Indudablemente se trata de un proyecto modesto, acotado como también lo fue la evaluación. Lo que nos ha aportado la evaluación de este proyecto, es contar con un producto que da cuenta de las dificultades que presenta la evaluación de programas y proyectos muchas veces, debido a dificultades en la formulación y en los sistemas de información.

También nos parece importante decir que en la mayoría de los casos la evaluación de programas y proyectos en el ámbito de las Políticas Públicas se realiza por exigencia de los financiadores externos o si están previstas y se realizan, sus resultados no son habitualmente publicados. Desde nuestra perspectiva, la evaluación es un importante instrumento de gestión. Debe nutrir la toma de decisiones con una función formativa y constituye una herramienta eficaz en el control de los recursos públicos por lo que resulta imprescindible generar una cultura acerca de la misma.

El otro objetivo de compartir esta experiencia está relacionado con el hecho de difundir y apoyar el nuevo rol de la Universidades en la Argentina.

Nos encontramos en un período socio histórico de grandes cambios, con la necesidad de adecuación a un mundo globalizado donde la educación y la investigación tienen un papel fundamental en las transformaciones que se requieren.

Decía Jauretche¹⁰³:

La enseñanza superior cumple entre nosotros la función de resolver el problema económico de los hijos de las minorías y parte de las clases medias y

¹⁰³ Jauretche Arturo. Los profetas del Odio y la Yapa. Buenos Aires, Corregidor 2004. 1ra. Edición. Los profetas de Odio y la Yapa 1967). Pag 132.

extraer, accidentalmente, algunos elementos calificados del seno del pueblo para incorporarlos. Carece de finalidades sociales más amplias y lógicamente carece de finalidad nacional (Jauretche, 2004, pag. 132).

Esta visión de Jauretche podría estar cambiando, en tanto las universidades comienzan a alejarse del rol que tradicionalmente han desarrollado en Argentina y la creación de nuevas Universidades, especialmente en el conurbano bonaerense, entre ellas la UNLa, muestran el ingreso de jóvenes que hasta hace unos años estaban excluidos de esa posibilidad y que hoy tienen expectativas de mayor acceso al trabajo mediante la educación. La Universidad que era vista como una forma de consolidar privilegios hoy puede ser visualizada como oportunidad de ascenso social de sectores de menores recursos. Sin embargo este no es el único rol sino que la Universidad Pública debe contribuir al desarrollo económico y social del país no solo a través de la investigación y las innovaciones tecnológicas sino también en cooperar en el mejoramiento de la gestión del Estado en lo que a políticas públicas se refiere.

Aún no están allanados los caminos para que haya un trabajo conjunto entre técnicos y políticos a cargo de la gestión de programas y proyectos y la relación con las universidades.

Todavía la evaluación en todas sus dimensiones, es vista como un requisito de los organismos que financian, al mejor estilo de los años del neoliberalismo, y la segmentación de políticas públicas en territorio también favorece la puesta en marcha de proyectos que se superponen y muchas veces no obedecen a diagnósticos existentes sobre las dimensiones de los problemas sociales

Desde esta perspectiva, la evaluación de programas y proyectos en todas sus dimensiones, requiere de mayor institucionalidad al interior de las políticas públicas, tal como lo expresa (Repetto, 2014), al plantear que “se interpretará a la institucionalidad social, como el conjunto de reglas de juego formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales), que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales, a la vez de enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales”

Las relaciones entre Estado y sociedad civil han tenido también un cambio sustantivo en los últimos diez años. Estas experiencias han dado lugar a la emergencia de actores particulares, que no necesariamente dialogan en igualdad de condiciones frente a programas fragmentados y superpuestos.

La evaluación de un proyecto acotado en sus alcances y quizás ya obsoleto en sus objetivos alerta sobre la necesidad de tomar proyectos estratégicos, en abordaje de la violencia de género. La legislación actual facilita esta puesta en acción, pero no deja de tener dificultades para producir (aun con dife-

rencias), una matriz de intervención y abordaje de la violencia en todo el territorio de la nación y en algunos casos en una misma provincia. Las Universidades podrían jugar un papel importante en el fortalecimiento de una estrategia, en la articulación de proyectos, en el fortalecimiento de redes, en la investigación y diagnóstico, en la formulación de proyectos y en el monitoreo de su ejecución.

Por último, es imprescindible resaltar, la inexistencia de presupuestos, que se observa muy particularmente en el abordaje de la problemática de las violencias y las necesidades que requieren ser atendidas para mejorar las posibilidades de erradicarla.

Referencias

Jauretche Arturo. Los profetas del Odio y la Yapa. Buenos Aires Corregidor 2004. (1ra. Edición. Los profetas de Odio y la Yapa 1967).

Ospina S. (2002) “Construyendo capacidad instrumental en A. Latina. El papel de la evaluación como herramienta modernizadora”. Documento presentado en congreso de CLAD en Lisboa, Portugal.

Repetto F. (2014) “Políticas sociales, una mirada político institucional a sus reformas, desafíos e impactos” en “El Estado en Acción”. Fortalezas y Debilidades de las políticas sociales en la Argentina. Carlos Acuña (comp), Editorial Siglo XXI-Fundación OSDE. Buenos Aires, Argentina.

Experiencia de evaluación académica a partir de implementación de encuestas a estudiantes

Autor: Valeria Suárez – Universidad Nacional de Lanús

Resumen

La experiencia que se presentará en el marco de estas Jornadas se centra en un proceso particular de evaluación académica llevado adelante por la Dirección de Gestión y Evaluación Académica (dependiente de la Secretaría Académica) de la Universidad Nacional de Lanús, en articulación con otras dependencias académicas. Este se desarrolló a partir de la implementación de encuestas evaluativas de cursadas, de ingreso y grado, aplicadas a los estudiantes. Se presentará esta experiencia de manera contextualizada, en el marco del desarrollo de una política de evaluación institucional desplegada por la institución desde sus comienzos.

Experiencia

La experiencia que se presentará en el marco de estas Jornadas se centra en un proceso particular de evaluación académica llevado adelante por la Dirección de Gestión y Evaluación Académica (dependiente de la Secretaría Académica) de la Universidad Nacional de Lanús, en articulación con otras dependencias académicas. Este se desarrolló a partir de la implementación de encuestas evaluativas de cursadas, de ingreso y grado, aplicadas a los estudiantes.

Una primera observación que debemos realizar es el encuadre institucional en el que se enmarcaron estas iniciativas.

La Dirección de Gestión y Evaluación Académica es un área de gestión dependiente de la Secretaría Académica de la UNLa que, a su vez trabaja bajo la supervisión y coordinación del Vicerrectorado de la Universidad. Entre sus funciones se encuentra la de “Diseñar y coordinar los procesos de evaluación académica de la UNLa en coordinación con el Vicerrectorado y los Departamentos académicos” (Resolución CS. N° 194/13).

Esta Dirección cuenta con cinco áreas de gestión:

- Área de Gestión Académica
- Área de Títulos y Expedición de Certificados
- Área de Concursos y Designaciones Docentes
- Área de Ingreso
- Área de Evaluación Académica.

La evaluación académica se encuentra enmarcada en la última área, en la que se establece como objetivo: “Diseñar, proponer e implementar procesos de evaluación académica de la UNLa en articulación con la Unidad de Planificación y Evaluación de la Gestión y los Departamentos Académicos”.

Para poder dar cuenta del momento institucional en el que nos encontramos, en términos de evaluación académica, conviene realizar una breve historización de la institución, en particular sobre este punto.

La UNLa es una institución que comenzó con sus actividades académicas en el año 1997, si bien su fundación es en el año 1995. Durante una primera etapa, la institución trabajó en la conformación de un núcleo básico de trabajo, la localización de las instalaciones para su funcionamiento. En esa etapa, la carga del esfuerzo se centró en configurar, diseñar y definir los criterios básicos de la organización académica. Se trabajó en el diseño académico estructural; se definieron los objetivos institucionales expresados en el Proyecto Institucional (PI), que constituyeron los rasgos identificatorios de la UNLa, y se diseñaron los primeros planes de estudio de las carreras de grado y posgrado.

A partir de estas definiciones iniciales, como señalamos, en el año 1997¹⁰⁴ comenzó el dictado de la oferta académica. El escenario y dinámica inaugural se complejizaron a partir de la llegada de los estudiantes. Esto supuso la necesidad de especialización sucesiva de órganos de gestión del área académica, para dar cuenta del cumplimiento de su cotidiana y estratégica función. En febrero de 1999 se constituyó la Secretaría Académica como instancia separada del Vicerrectorado. Esta Secretaría se compuso originalmente por la Dirección de Gestión y Evaluación Universitaria y el área de Alumnos y, si bien se contempló la conformación de una Dirección de Pedagogía Universitaria, ésta se puso en marcha posteriormente.

Como la UNLa tiene una organización académica departamental¹⁰⁵, los lineamientos sobre política académica, se trabajaron desde un comienzo desde una instancia centralizada, en un primer momento Vicerrectorado y luego, desde la Secretaría Académica, siempre en consonancia con las definiciones plasmadas por el Rectorado, y el Consejo Superior. Esta de-

¹⁰⁴ Este desafío se inició con cinco carreras (Ciclo de Licenciatura en Enfermería, Ciclo de Licenciatura en Trabajo Social, Maestría en Nuevas Tecnologías Aplicadas a la Justicia y Maestría en Micro, Pequeña y Mediana Empresa) y el consiguiente ingreso de poco más de 350 alumnos.

¹⁰⁵ La UNLa cuenta con cuatro Departamentos Académicos: Salud Comunitaria; Humanidades y Artes; Planificación y Políticas Públicas y Desarrollo Productivo y Tecnológico. Este último en sus orígenes se nominó Desarrollo Productivo y Trabajo.

finición fue plasmada en el Estatuto de la UNLa desde sus comienzos¹⁰⁶.

Por otra parte, cabe señalar que, si bien en una primera etapa institucional, la Secretaría Académica y la Dirección en particular, estuvieron más concentradas en la puesta en marcha de la oferta académica de la institución, la formulación de procedimientos administrativos, de gestión vinculados al dictado de clases y la definición de un marco normativo básico, a pesar de ello, la evaluación siempre fue considerada una herramienta estratégica para la toma de decisiones institucionales.

Entonces, aunque se priorizó la gestión de los procesos de enseñanza y aprendizaje, la UNLa definió un rol protagónico para la evaluación desde sus comienzos. Es por ello que muy tempranamente, en el año 2001, sólo a cuatro años de haber comenzado con el dictado de la oferta académica, se empezó a trabajar en la primera experiencia de evaluación institucional. Este proceso se trabajó fuertemente entre los años 2002 y 2003 y culminó con la evaluación externa en el año 2005.

Fue en ese marco, en el que por primera vez se implementaron encuestas a miembros de la comunidad universitaria. Cabe señalar que estas encuestas¹⁰⁷ fueron diversas y tenían como objetivo relevar la opinión de los distintos actores que conformaban y conforman la UNLa: autoridades, docentes, estudiantes, trabajadores técnico administrativos, graduados, miembros de la comunidad. Se los consultó en relación a las distintas dimensiones y funciones que recorren la vida de la universidad¹⁰⁸ y, en las que se había estructurado la evaluación institucional.

Esta primera experiencia de autoevaluación sirvió para reflexionar sobre las particularidades del modelo que se estaba construyendo, en materia de docen-

¹⁰⁶ En los artículos 6 y 7 del Estatuto de la UNLa se establece:

“ARTICULO 6.- La Universidad Nacional de Lanús se organizará en Departamentos Académicos que mantendrán coherencia en su estructura y en sus decisiones por medio de la conducción y coordinación que ejercen la Asamblea Universitaria, el Consejo Superior y el Rectorado.

ARTICULO 7.- Los Departamentos Académicos tienen por objeto proporcionar una orientación sistemática a las actividades de docencia, investigación y cooperación mediante el agrupamiento de disciplinas afines y la comunicación entre los docentes y los estudiantes de distintas carreras, brindando de esta manera, mayor cohesión a la estructura universitaria con el objetivo de lograr economía de esfuerzos y de medios materiales”.

¹⁰⁷ El cuestionario indagaba sobre cuestiones como la gestión institucional, gestión y administración económico financiera, gestión académica, bienestar universitario, investigación y cooperación, e infraestructura y equipamiento.

¹⁰⁸ Las temáticas sobre las que se realizó la consulta abarcaban las problemáticas abordadas por las comisiones: Gestión Institucional; Gestión y Administración Económico Financiera; Gestión Académica; Ciencia y Tecnología; Bienestar Universitario; Investigación y Cooperación; Infraestructura y Equipamiento.

cia, investigación y cooperación. Implicó una primera lectura colectiva sobre la institución, sobre su identidad, pertinencia en relación a los lineamientos plasmados en el proyecto institucional. A su vez, el sentido de pertenencia que hasta el momento los miembros de la comunidad habían logrado construir. Debe destacarse que, a diferencia de la tradición que hasta el momento encontrábamos en la autoevaluación, en la que la autoevaluación se concentraba en la mirada de los responsables de gestión de cada área, la UNLa decidió poner en marcha un proceso participativo, a través del cual, los distintos miembros de la comunidad analizaron el funcionamiento de las áreas. Es por ello que se menciona que se trató de una lectura colectiva e integral de la institución.

Por otra parte, este proceso contribuyó a la detección de los recursos de información institucional con los que la universidad contaba, así como de aquellos que aún no se habían desarrollado. En este marco se destacó la necesidad de fortalecer la producción de información sistemática orientada a la producción de análisis y evaluación para la toma de decisiones, tanto a nivel institucional como académico-curricular.

Uno de los elementos interesantes del proceso de autoevaluación fue que, como aparecía en el punto 17 del plan de mejoras propuesto por la UNLa, a partir de este proceso, la institución planteó la necesidad de sostener una dinámica permanente de evaluación. Es por ello que, en los años posteriores, se continuaron realizando talleres de autoevaluación que permitieron reflexionar y discutir sobre la implementación de las políticas en materia de docencia, investigación y cooperación. Estos talleres contaron con la riqueza de reunir y propiciar la participación de los distintos actores de la comunidad universitaria, autoridades de gestión, carrera, departamentos, miembros de los Consejos Departamentales y Consejo Superior.

El proceso de autoevaluación dejó instalada a la evaluación como una herramienta prioritaria para la toma de decisiones. Sin embargo, la producción de información e instrumentos necesarios para poder realizar un buen desarrollo de la misma fue un proceso en el que aún estamos trabajando.

Y en esta dirección debemos señalar que, en el caso de la producción de la información académica, un hito relevante constituyó la migración del sistema de gestión de alumnos al SIU GUARANÍ en el año 2007. Esto permitió la consolidación, no sólo de procedimientos vinculados a la gestión académica de los estudiantes, sino a la consolidación de la información presente en el sistema de gestión. Este desarrollo también impactó sobre la obtención de información para la producción del anuario estadístico Araucano a remitir al Ministerio de Educación de la Nación luego de la finalización de cada ciclo lectivo.

Recuperemos la dinámica propia de la Secretaría Académica, de la DGyEA, a propósito de la evaluación de los procesos de enseñanza y aprendizaje. En el 2008, la Secretaría, primero a través de las Direcciones de Pedagogía Universitaria y luego, con la actuación de Gestión y Evaluación Académica comenzó la implementación de las encuestas evaluativas de cursadas a los estudiantes de licenciaturas. En una primera instancia, su implementación fue en el espacio áulico; los docentes repartían los formularios que eran completados por la totalidad de los estudiantes y luego guardados en un sobre que era remitido a la Secretaría Académica.

En esta implementación se observaron dos dificultades: por un lado, los estudiantes planteaban que los docentes evaluados podían acceder al material, conocer la autoría de las respuestas a las encuestas a través de la letra, entre otros puntos. Los estudiantes no consideraban que pudiera garantizarse el anonimato en la respuesta. Por otra parte, el material debía ser cargado para su posterior análisis. Esto implicaba un trabajo de meses de carga por lo cual, los resultados de las encuestas no podían ser trabajados por las Carreras y Departamentos en un corto plazo.

A partir de la evaluación de estas dificultades se analizó con el área de Informática de la Universidad la posibilidad de implementar la aplicación a través del sistema SIU GUARANÍ. Como señalamos, la Universidad migró a este sistema y, luego de algunos años, desarrolló la personalización correspondiente para que los estudiantes pudieran inscribirse a cursadas y exámenes a través del SIU GUARANÍ. En un primer momento esta inscripción se realizó en las aulas de informática, en los períodos previstos por calendario académico. Esto se debió fundamentalmente a dos cuestiones: necesidad de contar con la seguridad y trabajar con el ancho de banda necesarios para garantizar el proceso de inscripción; y, a su vez, el acompañamiento del cambio cultural que implicaba dejar de inscribirse manualmente y hacerlo por sistemas¹⁰⁹.

En esta oportunidad, también se aprovechó para ajustar las preguntas de encuesta, con la colaboración del área de estadística de la Secretaría Académica. La encuesta indaga sobre siete puntos:

- El programa de la materia

¹⁰⁹ Debe señalarse que, con anterioridad a la implementación de las netbooks en la escuela media, el acceso a la computadora no era generalizado entre muchos de nuestros estudiantes. Tampoco, entre aquellos estudiantes mayores a los 35 años. En muchos casos, el primer acercamiento a la informática, era en las asignaturas ofertadas por la UNLa. Es por esto que se acompañó con capacitación y asistencia el proceso de inscripciones en las aulas de informática.

- Las clases del docente responsable de la materia (titular, asociado, adjunto)
- La bibliografía propuesta
- La evaluación (exámenes parciales y trabajos prácticos)
- La cursada de la materia
- Evaluación general de la asignatura
- Dedicación semanal al estudio

En la encuesta se buscaba recuperar las valoraciones de los estudiantes sobre la labor docente, y a la vez detectar los principales problemáticas que pudieran haberse originado en este proceso. Esta implementación resolvió los dos principales problemas enunciados en la anterior experiencia. Garantizó el anonimato: ya que si bien los estudiantes entraban al sistema a través de su usuario SIU GUARANÍ, se personalizó el sistema para que no guardara la relación entre el usuario y la respuesta en la instancia de su grabación. Por otra parte, al contar con respuestas ya digitalizadas, en el momento de cierre de la encuesta, se le solicitaba al área de informática el reporte correspondiente y podía comenzarse el análisis del mismo de manera inmediata.

Las primeras aplicaciones fueron relevantes en cantidad de estudiantes encuestados. Esto permitió que los departamentos y carreras académicas, pudieran intervenir sobre procesos, la práctica docente y tomar decisiones al respecto cuando se relevaban problemas en alguna cursada especial. Sin embargo, con el correr de las consultas se observó una baja en el alcance de la población consultada. Los estudiantes sólo en pocos casos respondían a la encuesta, lo cual hacía que el resultado de las mismas no pudiera considerarse, en la mayoría de los casos, significativo.

Para abordar esta problemática se evaluó la necesidad de volver a recuperar institucionalmente entre los distintos actores, la necesidad de la evaluación como herramienta estratégica. Esto coincidió con un segundo proceso de autoevaluación institucional, que incluso, contó con mayor participación de los miembros de la comunidad universitaria. Este marco propició la instalación de la obligatoriedad de la encuesta evaluativa de cursadas.

Aquí deben realizarse dos precisiones: las inscripciones a exámenes y cursadas se siguen realizando por el sistema SIU GUARANÍ, pero por web, lo que hace que el estudiante pueda realizar su autogestión administrativa y responder a la encuesta, en el período previsto, a cualquier hora, desde cualquier lugar que cuente con conexión. Por otro lado, para poder garantizar la obligatoriedad de la implementación se debió contar con un desarrollo específico del área de informática. Se trabajó a su vez con los Centros de Estudiantes (recientemente constituidos), y con los estudiantes en general para destacar la importancia de contar con la opinión de los estudiantes.

El resultado fue óptimo. La cantidad de encuestas evaluativas de cursadas del primer cuatrimestre de este ciclo fue considerablemente alta (29.408 encuestas recepcionadas). Este será un insumo relevante para los departamentos y carreras que contribuirá en dos sentidos: en el proceso de reforma curricular que la universidad comenzó desde el año 2013 en todos los planes de estudios de carreras de grado; y por otra parte, para la detección de problemáticas puntuales con docentes.

Aunque no realizaremos un desarrollo específico, cabe señalarse que también, por primera vez en este ciclo lectivo, se implementó una encuesta evaluativa de cursadas en el marco del curso de ingreso 2014. La aplicación fue en las aulas de informática, en la última clase de la asignatura Métodos y técnicas para el estudio universitario. La población encuestada fue significativa, también (6332 encuestas). Y esto posibilitó contar con información valiosa para realizar ajustes en las próximas ediciones del ingreso y a su vez, la posibilidad de contar con el reporte de respuestas de manera inmediata (en los últimos días de cursada), permitió la supervisión de los exámenes finales con mayor precisión.

Por último, como se observa, se presentaron experiencias que, con el correr de los ciclos académicos fueron enriquecidas y, en algunos casos, ajustadas. Sin embargo cabe destacar, que estas actualizaciones nos permitieron trabajar con herramientas más fidedignas para mejorar cualitativamente la toma de decisiones institucionales.

A su vez, como vimos, estas herramientas no tuvieron una aplicación descontextualizada sino que contaron con la viabilidad de ser aplicadas en una institución que, si bien es joven, ya ha desplegado dos procesos de autoevaluación institucional. Por último, consideramos importante destacar la creación reciente de la Unidad de Planificación y Evaluación de la Gestión, ya que será un espacio institucional relevante para poder coordinar acciones de evaluación de manera integral, en la institución y de esta manera, fortalecer esta cultura.

Anexo



ENCUESTA A ESTUDIANTES UNLa 2013

Comisión sobre la cual vas a responder la encuesta

Carrera: LICENCIATURA EN ECONOMIA EMPRESARIAL
Materia: ELEMENTOS DE MATEMATICA
Comisión: 3104-40
Año académico: 2013
Periodo lectivo: 2º cuatrimestre
Turno: Tarde
Profesor/es: Graña, Adriana Monica

Instructor/es:

1. El programa de la materia

1.1 En cuanto al programa de la materia usted cree que fue:

- Muy importante para organizar el estudio
- Importante para organizar el estudio
- Algo importante para organizar el estudio
- Poco importante para organizar el estudio
- Nada importante para organizar el estudio
- No sabe / no contesta

1.2 El programa fue presentado y utilizado en las clases:

- Siempre
- A veces
- Nunca
- No sabe / no contesta

2. Las clases del docente responsable de la materia

2.1 Con respecto a la presentación de los contenidos, las clases del docente responsable de la materia fueron:

- Muy claras
- Claras
- Medianamente claras
- Poco claras
- Nada claras
- No sabe / no contesta

2.2 Ofrecieron experiencias y recursos variados de aprendizaje:

- Siempre
- A veces
- Nunca
- No sabe / no contesta

2.3 Permitieron establecer relaciones con otras asignaturas y con el campo profesional:

- Siempre
- A veces
- Nunca
- No sabe / no contesta

2.4 Promovieron la participación de los estudiantes:

- Siempre
- A veces
- Nunca
- No sabe / no contesta

2.5 Facilitaron la lectura de los textos de la bibliografía:

- Siempre
- A veces
- Nunca
- No sabe / no contesta

2.6 Permitieron aclarar dudas:

- Siempre
- A veces
- Nunca
- No sabe / no contesta

2.7 El vínculo con el docente responsable de la materia fue:

- Muy Bueno
- Bueno
- Regular
- Malo
- Muy Malo
- No sabe / no contesta

3. La bibliografía propuesta

3.1 La selección bibliográfica se relacionó claramente con los contenidos desarrollados en clase:

- Siempre
- A veces
- Nunca
- No sabe / no contesta

3.2 La cantidad de bibliografía propuesta fue:

- Escasa
- Suficiente
- Excesiva
- No sabe / no contesta

3.3 ¿Cuántas veces utilizó los servicios de la Biblioteca de la UNLa para el cursado de esta materia?

- Nunca
- Una vez
- Dos veces
- Tres veces
- Cuatro veces
- Cinco veces
- Más de cinco veces

4. La evaluación

4.1 Los exámenes y/o trabajos de evaluación en relación a lo trabajado en clase fueron:

- Muy adecuados
- Adecuados
- Medianamente adecuados
- Inadecuados
- Muy inadecuados
- No sabe / no contesta

4.2 Las consignas de evaluación fueron:

- Muy claras
- Claras
- Medianamente claras
- Poco claras
- Nada claras
- No sabe / no contesta

4.3 Usted considera que la evaluación:

- Permitió aprender
- Permitió aprender algo
- No permitió aprender
- No sabe / no contesta

5. Cursado de la materia

5.1 Con respecto al cursado de la materia:

- Tuvo muchas dificultades
- Tuvo algunas dificultades
- Tuvo pocas dificultades
- No tuvo dificultades
- No sabe / no contesta

5.2 ¿Cuál fue la mayor dificultad?

- Comprensión de los contenidos y/o temas de la asignatura
- Comprensión de los materiales de lectura
- Realización de las actividades y/o prácticas
- Relación con el/los docentes
- Problemas laborales
- Problemas de salud
- Problemas familiares
- Otros (aclarar)
- No sabe / no contesta

6. Evaluación general de la asignatura

6.1 Teniendo en cuenta sus respuestas anteriores y el aporte que considera representó la materia en su formación, realice una evaluación general de la asignatura

- Muy buena
- Buena
- Regular
- Mala
- Muy mala
- No sabe / no contesta

7. Dedicación semanal

7.1 Fuera de las horas de cursada, ¿cuántas horas semanales aproximadamente dedica al estudio y/o a la realización de trabajos de la carrera?

- Hasta 5
- Entre 6 y 10
- Entre 11 y 20
- Más de 20
- No sabe / no contesta

Referencias

Universidad Nacional de Lanús. Estatuto. UNLa.

Universidad Nacional de Lanús. Resolución CS. N° 194/13.

Universidad Nacional de Lanús. (1998) Proyecto Institucional.

La revisión de la propuesta formativa de la Licenciatura en Trabajo Social de la UNLa. Una experiencia de evaluación participativa en curso

Autora: Susana Yacobazzo.

Resumen

El presente trabajo reseña la experiencia de revisión-evaluación participativa de la propuesta formativa de la Licenciatura de Trabajo Social de la UNLa con el objeto de adecuar la formación a las necesidades y problemáticas nacionales y regionales, las transformaciones del Estado y el contexto en general. Presenta los antecedentes y acciones previas a la formulación de un proyecto de investigación evaluativo. Las vicisitudes de un proceso que fue modificándose en función de los cambios y procesos institucionales. Las adecuaciones que se fueron realizando en el proceso que cristalizaron en la formulación de un proyecto de investigación que está en curso y que analiza la integralidad, gradualidad, transversalidad y flexibilidad de los contenidos del Plan de Estudios en relación al perfil del graduado esperado, con la intención de poder formular una propuesta de cambio curricular.

Introducción

La autoevaluación llevada a cabo en la UNLa durante 2012-2013 implicó que todos los sectores de la UNLa participaran en un profundo análisis de situación en relación a su concordancia con el Proyecto Institucional, la Visión Institucional, el contexto socio-histórico-político, las necesidades locales, regionales, nacionales e internacionales a fin de realizar procesos de mejora en todos los niveles de gestión respondiendo además a los requerimientos de evaluación externa. En una segunda etapa, cada Departamento y las carreras que a ellos pertenecen realizaron una auto-evaluación minuciosa, repitiendo los ejes de la auto-evaluación general. Al mismo tiempo, durante esta segunda fase, la Secretaría formuló una matriz de evaluación de los Planes de Estudio que cada carrera debió aplicar y recibió luego una devolución de parte de la Secretaría.

Algunas de las conclusiones tanto de la auto-evaluación como de la aplicación de la Matriz daban cuenta de la necesidad de realizar adecuaciones y mejoras. La Licenciatura en Trabajo Social desde el 2010 y a partir de la

ampliación de un Proyecto Proyecto de Apoyo a las Ciencias Sociales (PRO-SOC) de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), Programa de Calidad Educativa del Ministerio de Educación de la Nación, se encontraba en un proceso de análisis de diferentes aspectos relacionados con la propuesta formativa de la carrera. Ejemplo de ello es el trabajo realizado en relación a las prácticas pre- profesionales por el equipo de docentes PROSOC con la colaboración de los docentes de todos los Seminarios de Práctica Pre-profesional de 1ro a 4to año y en forma conjunta con la Lic Alicia Zamudio integrante del equipo de la Secretaría Académica que dio como resultado un documento llamado Encuadre de las Prácticas Pre-profesionales de la Licenciatura en Trabajo Social. También dos Investigaciones dirigidas por la Mgter. Silvina Cavalleri entonces Directora de la Carrera que se constituyeron en insumos para esta revisión, la primera de ellas, una Revisión de los Planes de Estudio de las Carreras de Trabajo Social con el objetivo de indagar acerca de los “Concepciones teórico-metodológicas presentes en la formación de grado de Trabajo Social, en las Universidades Nacionales de la Ciudad de Bs As y la Provincia de Bs. As. vigentes en 2009.” La otra, dirigida, a los “Contenidos y perspectivas teórico-metodológicas adquiridas en el proceso de formación y su incidencia en los trabajos finales de graduación” para, a partir de los productos obtenidos por los graduados en la UNLa, intentar hacer un recorrido inverso que nos permitiera identificar aspectos acerca del proceso de formación visualizando a partir de los trabajo finales, cuál fue la experiencia de construcción del rol de los estudiantes. El producto de esta última investigación fue la publicación de un libro con síntesis de Trabajos Finales de Grado (TFG) llamado “Escribiendo Miradas. Mirando escrituras. Trabajos Finales de grado de la Licenciatura y el Ciclo de Licenciatura en Trabajo Social de la UNLa.” compilados por el equipo de tutorías.

Al mismo tiempo con la ampliación del Proyecto PROSOC se constituyeron tres equipos de trabajo PROSOC conformados por docentes de la Carrera; cada uno de estos equipos abordando un eje de trabajo: Articulación, Investigación y Cooperación.

A mediados de 2011, cambió la Dirección de la Carrera. En mayo 2012, cambio la Dirección del Departamento y otros cargos electivos incluidos los estudiantes y en 2011 y 2013 hubo elecciones en el Centro de Estudiantes, cambiaron los representantes y la forma de representación por Carreras pasó a ser por Departamento. Aun cuando cambió la Dirección de la Carrera, los temas trabajados fueron retomados e incluidos en el Proyecto de carrera 2012-2016. De esta manera, se convocó al equipo PROSOC Articulación que continuó con el trabajo ligado a la Revisión del Plan de

Estudios, tal lo había iniciado con el documento de las Prácticas Pre-Profesionales, como tarea de reflexión y debate pero sin fecha para presentación de una nueva propuesta curricular.

Debe tenerse en cuenta que el Plan de Estudios de Trabajo Social fue elaborado en el año 1997 y se puso en marcha en 1998. Si bien sufrió algunas modificaciones en 2004, éstas no fueron sustanciales ya que sólo incorporó una materia introductoria a las Ciencias Sociales y modificó cargas horarias y correlatividades. Pasaron 15 años, nos encontramos en otro contexto que nos impulsaba a revisar la propuesta formativa.

El Plan de Estudios vigente comprende al Trabajo Social como una disciplina del ámbito de las ciencias sociales que busca transformar las situaciones de vulnerabilidad de sujetos individuales y colectivos, aspirando a propugnar un desarrollo integral y mejorar la calidad de vida de los mismos. Define su objeto en la dimensión social de las manifestaciones problemáticas y propone un abordaje disciplinario e interdisciplinario.¹¹⁰

Para la formación profesional el Plan propone una dinámica de articulación entre asignaturas teóricas, metodológicas y la práctica pre-profesional que se desarrolla en los cuatro años de la Carrera. Esta articulación es especialmente evaluada y debatida durante el inicio del proceso de revisión.

Al equipo PROSOC Articulación se le solicitó que se constituyera como facilitador y mediador en la generación del proceso de intercambio y construcción colectiva entendiendo que la tarea, implicaba que los protagonistas del proceso de enseñanza-aprendizaje pudieran debatir y reflexionar en conjunto para elaborar una propuesta superadora.

Se llegó a un consenso en cuanto a la estrategia de convocatoria a los docentes trabajadores sociales, a los docentes de las otras disciplinas que contribuyen con la formación profesional de los trabajadores sociales, a los graduados, a los estudiantes que fueron convocados a través del centro de estudiantes, a la comunidad representada en los Centros de Práctica que también son parte del proceso formativo y al colectivo profesional. Todo esto se tradujo en acciones de corto, mediano y largo plazo.

De la consulta con el cuerpo docente se seleccionaron cuatro ejes centrales:

¹¹⁰ “El Trabajo Social es una disciplina del ámbito de las ciencias sociales cuyo objetivo es la intervención en la resolución de los problemas sociales o ante la situación de vulnerabilidad de individuos, familias, grupos, instituciones, organizaciones, movimientos sociales, comunidades, propugnando el desarrollo integral y la calidad de vida, contextualizados en el marco de las relaciones sociales. Define su objeto en la dimensión social de las manifestaciones problemáticas de los diversos planos de la vida humana, en un abordaje tanto disciplinario cuanto interdisciplinario.” (Fundamentos del Plan de Estudio, pag.1 Licenciatura en Trabajo Social, UNLa).

- Perfil del egresado: ¿Cuál es el perfil del egresado que requiere el contexto socio-histórico-político actual teniendo en cuenta entre otras, las transformaciones del Estado?

- Las fortalezas y Debilidades del Plan vigente.

- Las articulaciones necesarias. Este aspecto más técnico-instrumental implicaba visualizar y consensuar las articulaciones necesarias al interior de la carrera (intercátedras como también hacia afuera, con otras carreras, área de la universidad, instituciones, etc.) Este se constituyó en el eje central.

- Ejes transversales. Identificación y consenso.

Con estos ejes y en diferentes etapas se inició un proceso de trabajo que se desarrollaría en diferentes aspectos involucrando de forma paulatina a los diversos actores mencionados.

Se iniciaron acciones en tres líneas en forma simultánea: análisis de documentos elaborados por los diferentes actores de la carrera en relación a la temática, acercamiento y propuesta de trabajo conjunto con el Centro de Estudiantes y, relevamiento acerca de la posición de los docentes en relación a los ejes planteados en el mismo año.

Con respecto a la participación de los Estudiantes, durante el primer cuatrimestre de 2012 se efectuaron reuniones con el Centro a fin de iniciar el proceso de discusión. Se les propuso sumar a su propio debate los ejes antes propuestos, a fin de promover un encuentro entre docentes y estudiantes que permitiera compartir y debatir sobre las conclusiones. Los estudiantes dieron inicio a su propio proceso y realizaron una jornada de trabajo pero quedó pendiente el encuentro de intercambio. Cuando se produjo el cambio en la representación estudiantil, las tareas de intercambio se dilataron por problemas organizativos del equipo y de los nuevos representantes estudiantiles que recién asumían sus cargos electivos.

En relación a los docentes, se convocó a todos los referentes de materias troncales de Trabajo Social y a la actual y anteriores directoras de la carrera a participar de entrevistas individuales con el objeto de conocer su perspectiva en relación a los ejes planteados¹¹¹.

Los datos obtenidos se sistematizaron en matrices cualitativas a fin de analizarlas en espacios de debate en cuanto se consideraba necesario explicitar tanto los supuestos como los valores que guiaban la revisión convencidos del valor de la construcción colectiva y de la necesidad de incluir a todos los actores intervinientes en el proceso de formación.

¹¹¹ Se realizaron 12 entrevistas a docentes y 2 entrevistas a Directoras de Carrera

Algunos resultados de estas acciones

La mayor parte de los entrevistados coincidieron en que el perfil del egresado que propone la UNLa es adecuado al momento socio histórico presente, se detallan diversas fortalezas del mismo y se sugiere en todo caso profundizarlo. Se considera que el perfil es el de un trabajador social con capacidad de análisis crítico, con capacidad para la gestión social, la planificación y evaluación de programas sociales y con habilidades para adecuarse al trabajo socio político comunitario.

Las debilidades enunciadas coinciden en las dificultades que presentan los egresados en las destrezas instrumentales como la lecto escritura, especialmente en la redacción de informes, crónicas, cuadernos de campo, entre otros. Creemos que estas debilidades detectadas por los docentes entrevistados, deben ser pensadas más allá de la modificación del Plan de Estudios, dado que se vincula con características actuales de los estudiantes y de los docentes en las que no logramos crear entornos de aprendizaje que integren estas situaciones.

Algunos de los que coinciden con el perfil buscado aceptan que aún hay que trabajar en el Plan para conseguir y profundizar dicho perfil. En oposición a esta postura, algunos entrevistados manifestaron críticas al perfil por ser generalista y no brindar especializaciones.

En relación a las articulaciones al interior de la carrera, se ha destacado la función del área de prácticas. Asimismo, se consideran insuficientes las articulaciones informales que se vienen realizando, proponiendo diversas estrategias para promover la articulación vertical y horizontal al interior de Plan. Las propuestas más coincidentes se refieren a la articulación entre los seminarios, entre las materias de investigación y las tutorías de TFG, espacios formales de articulación y la mejora del sistema de correlatividades. Es por ello que se propone la profundización, la formalización institucional, ampliando la capacidad de convenios entre Instituciones/Organizaciones y la UNLa. Se destaca también, como virtud la presencia de diversidad de enfoques y perspectivas de las diferentes asignaturas, por lo que se recalca que las articulaciones no deben ir en busca de la homogenización del discurso, en tanto que así, se profundiza la democratización de la formación profesional.

En relación a los ejes transversales, la propuesta que se reitera espera superar lo detectado como principal debilidad, las capacidades de lecto-escritura y oratoria. Se proponen instancias superadoras y transversales con el acompañamiento de docentes especializados que trabajen estas habilidades a lo largo de la carrera. Las líneas propuestas de orden más teórico-político son: cuestión social, estado, políticas públicas, trabajo social.

Las categorías más relacionadas con lo actitudinal: responsabilidad profesional, compromiso con la universidad pública, relación profesión- Estado, conductas auto evaluativas y auto reflexivas y de auto-cuidado, capacidad de escucha, reflexión crítico propositiva. Así también, lo vinculado a procesos de investigación e intervención: elaboración de instrumentos de recolección de datos, incorporación de herramientas para el tratamiento de datos, análisis, trabajo en equipo.

Se retoma como debilidad el hecho de que el plan de estudios no ofrece cursos que fortalezcan las habilidades instrumentales. Nos parece singular esta opinión dado que, los mismos docentes entrevistados consideran a las prácticas profesionales como una de las mayores fortalezas del plan, siendo los seminarios de práctica los que cumplen con la función de lograr que los estudiantes desarrollen habilidades instrumentales y trabajen en la resolución de problemas.

Existen opiniones encontradas en relación al diseño del proyecto del TFG. Algunos docentes entrevistados afirman que es una gran debilidad el hecho de que se desarrolle el diseño de proyecto de investigación en la misma asignatura de la práctica pre profesional, mientras que otros entrevistados consideran y hacen hincapié en que eso es una fortaleza, dado que lleva a “la lógica de la gestión y la reflexión que caracteriza a la UNLa”, y que permite superar la “escisión entre el trabajo final y la práctica cotidiana” siendo un enfoque superador de la tradicional dicotomía teoría- práctica.

La duración de la carrera surge como una debilidad, lo que desemboca en la ausencia de asignaturas introductorias a la sociología, psicología, antropología, filosofía, ética, etc., entendidas como relevantes en la formación de grado, teniendo en cuenta que la mayoría de los estudiantes ingresantes no han tenido acercamiento alguno a estas temáticas en el transcurso de sus estudios secundarios.

Finalmente, se coincide en la necesidad de modificar nuevamente el sistema de correlatividades como instancia para fortalecer la articulación, realizando una serie de propuestas en relación a los insumos de otras materias que cada asignatura necesita para ser cursada.

Sobre estas líneas de trabajo, a fines del 2012, se llevó a cabo un encuentro que fue denominado “Pre- Jornada”¹¹² para iniciar el proceso colectivo de

¹¹² A inicios del 2012 se planificó una jornada de trabajo y discusión entre docentes y estudiantes de Trabajo Social como cierre de la primera etapa del proceso de revisión. Dado que esa jornada no pudo realizarse en ese momento debido a que los estudiantes aún estaban discutiendo al interior del grupo, se definió realizar una Pre- Jornada como preparación de los docentes en su debate interno previo al encuentro general.

debate. Para dicha ocasión se contó con la participación de treinta docentes (trabajadores sociales y de otras profesiones) de la Carrera de Trabajo Social, la presencia del Director del Departamento de Salud Comunitaria Dr. Hugo Spinelli, la Directora de la Carrera Dra. Susana Yacobazzo, la Primera Directora que tuvo Trabajo Social en la UNLa Mgter. Raquel Castronovo y la Coordinadora del Programa de Capacitación Docente Continua Lic. Alicia Zamudio. Destacamos la presencia de estas docentes, que pusieron énfasis en un debate y construcción con correlato histórico, que nos permitiera trascender las coyunturas en los análisis.

La Pre-jornada se propuso: “Debatir las articulaciones necesarias al interior del Plan de Estudios desde la perspectiva de los docentes y los ejes principales que requirieran ser trabajados transversalmente profundizando el grado de complejidad a lo largo de la carrera y teniendo en cuenta la sistematización de los datos relevados en el cuatrimestre anterior.”

La misma se inició, con las presentaciones, una breve exposición acerca de lo que significa un cambio curricular a cargo de la Lic. Zamudio y una crítica revisión del primer tramo de la carrera a cargo de la Mg. Raquel Castronovo. Ambas presentaciones tuvieron el objetivo de servir como disparadores motivadores de la discusión. El debate efectuado por los participantes arrojó líneas de análisis y de acción de corto, mediano y largo plazo¹¹³.

Con respecto a las líneas de análisis, que surgieron del debate en los grupos de docentes participantes se planteó:

- Ampliar la discusión respecto a los Objetivos planteados en el Plan de Estudios, a fin de especificar más claramente los mismos.
 - Distintas perspectivas que pueden estar presentes –de modo transversal en el Plan de Estudios–, por ejemplo la perspectiva de género y diversidad. Teniendo en cuenta además que democratización, ciudadanía, derechos humanos, sociales, económicos y culturales, es una perspectiva que no debe desaparecer de la discusión.
 - Analizar cómo las Prácticas Pre Profesionales articulan y desarticulan conocimientos.
 - Analizar el aporte real de cada asignatura al Perfil del egresado deseado.
- Con respecto a las acciones se plantearon:

¹¹³ Conclusiones de los trabajos de los grupos de docentes que participaron de la Pre. Jornada de Revisión del Plan de Estudios. 1 de diciembre de 2012. Síntesis realizada por el equipo PROSOC de Articulación y Mejora Continua (Lic. Ma. José Vilas, Lic. Claudia Torres, Lic. Hugo Schulteis y Lic. Mirta Carnevali).

- Articular con otras áreas de la Universidad con el objetivo de fortalecer las habilidades de los estudiantes
- Trabajar categorías conceptuales que atraviesen todas las asignaturas.
- Institucionalizar mecanismos para articular conocimientos, experiencias y contribuciones entre diferentes asignaturas
- Optimizar la discusión a partir de recursos existentes y más sistemáticos; por ejemplo, convirtiéndola en Proyectos de Investigación.
- En el mismo sentido, organizar Talleres o Seminarios de actualización, entre colegas, con nuestros propios docentes especializados, con los recursos que la propia carrera tiene. Esto –además de la actualización– producirá también un intercambio y debate.
- Continuar promoviendo dispositivos para que los estudiantes ingresen a los equipos de investigación
- Armar un plan de trabajo por bloques (asignaturas de primero y segundo año por un lado, y tercero y cuarto en otro bloque), para discutir a partir de los ejes planteados en la exposición inicial – conocimiento, profesión, estudiantes y enseñanza- los siguientes interrogantes:
 - ¿Cuáles son las acciones formativas que desarrollamos?
 - ¿A qué objetivos del plan de estudios contribuye cada asignatura?
 - ¿Qué graduado pretendemos y que aportamos desde las asignaturas?
 - ¿Qué entendemos y pretendemos cuando decimos “articular contenidos”?

Hasta aquí las acciones realizadas y las conclusiones obtenidas a finales de 2012.

En el 2013 la Resolución Rectoral 222/13 pone en marcha la Revisión de los Planes de Estudio en el ámbito de toda la Universidad, la licenciatura en Trabajo Social de la UNLa, ante cambios en las designaciones docentes, implementó diferentes acciones a efectos de cumplir con la misma recuperando los trabajos y experiencias que ya se venían desarrollando. Cuando a finales de 2013 se pone en vigencia la mencionada, el equipo de docentes que ya venía trabajando junto a la Dirección de la Carrera esta temática decide enmarcar la Revisión en un proyecto de investigación evaluativa que nos permitiera obtener como producto una propuesta de Plan de Estudios en los plazos solicitados y que al mismo tiempo continuar con un trabajo de evaluación permanente trabajando más en profundidad al interior de los programas de las asignaturas para lograr adecuaciones relacionadas al contexto socio histórico y político y realizar mejoras en relación a una estructura curricular más equilibrada, integrada, flexible, que resolviera mejor la gradualidad de los contenidos y que incluyera los contenidos transversales consensuados en consonancia con el perfil de graduado esperado.

En 2013 se comenzó a trabajar más en profundidad el eje de articulación entre asignaturas.

También se pensaron y generaron matrices en Excel para el análisis pormenorizado de contenidos mínimos del Plan de Estudios en comparación con los contenidos de las asignaturas y bibliografía. Este modo de presentación colabora con el análisis horizontal y vertical, la secuenciación de contenidos que pueden facilitar u obstaculizar los aprendizajes.

Al mismo tiempo, los Directores de las Carreras del Departamento de Salud Comunitaria (DESACO) junto al Director del Departamento trabajaban tres cuestiones estructurales básicas: la homogenización de las cargas horarias entre las carreras del Departamento, los tramos compartidos entre carreras del Departamento y los Reglamentos de Trabajos Finales de Grado. El producto de este trabajo fue la elaboración de una propuesta con las cargas horarias modificadas de modo tal que se pudieran organizar los Tramos Compartidos entre las carreras del Departamento trabajo que se volcó en un cuadro como así también la reelaboración de los Reglamentos de Trabajos Finales de Grado y se presentó un informe de lo actuado a la Secretaría Académica.

Por otra parte integrantes del equipo avocados a la revisión participaron con ponencia sobre la Revisión participativa del Plan de Estudios en Encuentro Nacional y Asamblea Anual Ordinaria de la Federación Argentina de Unidades Académicas de Trabajo Social (FAUATS) y en el Encuentro Regional¹¹⁴ de la misma Federación con temas relacionados a la formación de grado.

Nos quedan pendientes, jornadas de debate y reflexión junto a estudiantes y graduados de la UNLa en la que se prevé la participación de los pedagogos de la Secretaría Académica, en 2014. En el primer cuatrimestre, se realizaron dos reuniones informales con representantes de Trabajo Social integrantes del Centro de Estudiantes del DESACO donde se adelantaron algunas de líneas de trabajo. En el mes de julio se realizó una nueva convocatoria a los representantes de Trabajo Social en el Centro de Estudiantes y a los Consejeros Estudiantiles Departamentales y Consejero Superior para informar lo trabajado entre los docentes y debatir con un equipo docentes básicamente fortalezas y debilidades del Plan de Estudios, se les solicitó la discusión con sus representados y acercar una propuesta desde su perspectiva para debatir con el conjunto.

¹¹⁴ Yacobazzo, Susana, Torres, Claudia, Vilas, Maria, Jose, Schulteis, Hugo, Moreno, Ana. (2013) "Revisión participativa del Plan de Estudios de la Universidad Nacional de Lanús, en los procesos colectivos de formación académica" Ponencia. XXI Encuentro Nacional de la Federación argentina de Unidades Académicas de Trabajo Social (FAUATS) Posadas, Misiones.

La idea fue que cada claustro, tuviera en principio, sus propias discusiones para formalizar luego, los encuentros para el debate y la discusión, imprescindibles para la construcción de consensos, viabilidad y sostenibilidad de cualquier proyecto social si lo consideramos como una hipótesis que tiene que ponerse a prueba en la práctica.

Como obstáculos vemos que estos procesos de participación y debate requieren tiempos que no siempre son los tiempos institucionales y que las ocupaciones de cada uno de los actores dificultan acordar tiempos, lugares, temas de interés, líneas de análisis para el debate y todos los cambios mencionados en los cargos electivos y no electivos. En ese aspecto, los equipos docentes, son más estables

Estamos en deuda con los Graduados cuya participación ha sido limitada (recién este año contamos con representación de graduados), sin embargo hay que tener en cuenta que muchos graduados UNLa, forman parte del cuerpo docente de la Carrera y su mirada opera en el proceso. Otro aspecto pendiente a desarrollar, es la participación de los referentes institucionales de los Centros de Práctica aunque el contacto a través de los Proyectos de Cooperación entendemos que puede facilitar este encuentro.

Finalmente, el proyecto de investigación evaluativa que tenemos en curso, que se formuló a partir de la necesidad de continuar con el proceso de profundización de la tarea emprendida de cara a las modificaciones de la normativa institucional, se llama “Revisión de la propuesta formativa de la Licenciatura en Trabajo Social de la UNLa en cuanto a integralidad, gradualidad, transversalidad y flexibilidad de los contenidos.

El equipo de investigación está integrado por Dra. Susana Yacobazzo (Directora), Mgter. Claudia Torres (Co-Directora), Lic. Ana Moreno, Lic. Gabriela Padrón, Lic Hugo Schulteis, Lic. Ana Torelli (Investigadores), Viviana Martin (Graduada) y Fernando Aló (Estudiante)

Debe tenerse en cuenta que si bien esta es la conformación del equipo, la participación de los docentes de la Carrera es amplia y el grupo comprometido con la tarea es muy numeroso. Más allá que este sea el equipo de investigación formal, toda la carrera está en revisión.

Objetivos

En cuanto a los objetivos de la investigación evaluativo:

Objetivo general

Indagar acerca de la integralidad, gradualidad, transversalidad y flexibilidad presentes en la propuesta formativa de la Licenciatura en Trabajo Social de la UNLa.

Objetivos específicos

- Analizar la categoría integralidad en los contenidos mínimos, los programas de las Asignaturas y seminarios optativos, la organización de las correlatividades y la articulación con las prácticas pre-profesionales en relación a la propuesta formativa general y al perfil del egresado definido en el Plan de Estudios.
- Indagar acerca de la gradualidad existente en los contenidos de la propuesta formativa general.
- Indagar acerca de la presencia de contenidos transversales, al interior del proyecto educativo de referencia.
- Analizar la categoría flexibilidad en el Plan de Estudios de la Licenciatura.

Aspectos metodológicos

El presente es un estudio aplicado, de alcance exploratorio – descriptivo, de carácter evaluativo para el que se ha previsto un diseño metodológico cualitativo en el que se trabajará con datos primarios y secundarios.

La metodología cualitativa permite comprender la realidad social desde los actores capaces de determinarla y ser determinados por ella, en el marco de la construcción colectiva. Por ese motivo, serán parte de la investigación los docentes, estudiantes, graduados, y la comunidad, representada en los referentes de los Centros de prácticas pre profesionales.

Por esto, se buscará acceder a la perspectiva de diferentes informantes que se consideran clave para comprender la configuración actual de las categorías de estudio al interior del Plan de la carrera de licenciatura en Trabajo Social.

Las técnicas a utilizar: entrevistas en profundidad y semi-estructuradas, individuales y grupales.

Grupos de discusión conformados de forma homogénea y heterogénea según roles y funciones desempeñados en relación a la carrera.

Jornadas de trabajo, discusión y debate con los actores involucrados

Actores intervinientes

Se prevé que los siguientes informantes participen del el trabajo de campo: Directores y Coordinadores de la Carrera de Trabajo Social desde su creación hasta la actualidad, la Dirección y Coordinadores actuales, responsables a cargo de materias troncales, graduados, estudiantes, referentes de centros de prácticas

Se realizará el análisis de documentos considerados de vital importancia para la visualización de las categorías de estudio. En primera instancia, el Plan de Estudios, los programas de las asignaturas, como así también, in-

formas de investigación considerados antecedentes, la matriz de evaluación académica de la carrera, el documento de encuadre de prácticas pre-profesionales, los documentos relacionados a la temática elaborados por la FAUATS. Documentos y resultados de foros y debates sobre reforma curricular organizados por otras Universidades Nacionales, entre otros.

Los contenidos y las articulaciones de los programas serán revisados en una primera instancia al interior de cada año del plan, y en un segundo momento, se revisará la transversalidad y gradualidad de los contenidos entre los años del ciclo. Asimismo, estos contenidos y articulaciones se estudiarán organizados por ejes temáticos: el eje de Trabajo Social (materias específicas del trabajo social), eje Metodología, eje Ciencias Sociales, eje Política e Historia, y las prácticas pre-profesionales en relación a su aporte a la formación y a la comunidad.

Se realizará una triangulación de técnicas con el objetivo de complejizar la construcción de los datos y lograr un mayor nivel de confiabilidad. Los instrumentos serán guías semi-estructuradas para el abordaje de cada actividad, y el registro será a través de grabaciones de audio y anotaciones en cuadernos de campo.

La información registrada se ordenará y clasificará en matrices cualitativas que permitirán identificar relaciones entre dimensiones de análisis para la construcción de tipologías que den cuenta del fenómeno a estudiar.

Finalmente, es importante destacar que la propuesta metodológica será flexible favoreciendo el acercamiento a los actores sociales y sus prácticas, como así también a la aparición de nuevos interrogantes producidos en la interacción con ellos.

En síntesis, pretende indagar acerca de la integralidad, gradualidad, transversalidad y flexibilidad presentes en la Propuesta Formativa de la Licenciatura en Trabajo Social de la UNLa y su aporte al perfil de graduado esperado. Para ello se analiza la congruencia entre los Programas de las Asignaturas y los contenidos mínimos del Plan de Estudios, los aportes de los Programas a la construcción del rol profesional, la organización de los contenidos de acuerdo a su complejidad, los contenidos transversales presentes en los Programas y las posibilidades de opción y elección de las trayectorias por parte de los estudiantes.

En cuanto a la perspectiva desde la cual estamos pensando los cambios, tomamos en cuenta lo expresado por Alicia Camilloni ¹¹⁵:

¹¹⁵ Camilloni, Alicia W. (2001) "Modalidades y Proyectos de cambio curricular". En: Aportes para un cambio curricular en Argentina. Facultad de Medicina. Secretaría de Asuntos Académicos de la Universidad de Buenos Aires. Disponible en <http://fmv-uba.org.ar/posgrado/proaps/4.pdf>

“Hoy ya no se piensa que un plan de estudios es sencillamente una secuencia organizada de asignaturas sino que la construcción del concepto de programa de formación implica que se trata de un objeto más complejo, que es algo que llevado a la práctica genera diversas experiencias en los estudiantes y que estas experiencias son decisivas en el tipo de aprendizaje que los alumnos realizan, están determinados no sólo por el nombre de las materias, por un conjunto de títulos de temas para cada una de estas materias, por un programa de cada materia sino que depende de una manera significativa de las formas en que se enseñan, de las modalidades con que se evalúan los aprendizajes y de los ambientes institucionales donde se llevan a cabo.” (Camillioni, 2001, pag. 23:24)

“Trabajar hoy en el campo de una profesión no es de ninguna manera lo mismo que en otra época. Requiere nuevos conocimientos, nuevas competencias y nuevas formas de relación social. Todas estas transformaciones conducen, sin duda, a una modificación del campo de la educación superior”. (Camillioni, 2001, pag.31)

“Un diseño curricular puede favorecer la correlación, efectivamente, o puede obstaculizarla en la medida en que no tiene en cuenta en absoluto que mientras el alumno está aprendiendo unos contenidos, también está aprendiendo otros.” (Camillioni, 2001, pag.40).¹¹⁶

“Para que se pueda hacer correlación, se tienen que dar dos condiciones: primero el docente tiene que poseer conocimientos acerca de los contenidos que se van a correlacionar, y en segundo lugar, tiene que saber qué es lo que se está dando en otra materia.” (Camillioni, 2001, pag.41).¹¹⁷

“...la teoría permite superar el caso individual y específico y la situación particular, provee al estudiante de un armazón conceptual que le permite resolver una gran cantidad de situaciones. (Camillioni, 2001, pag, 44)¹¹⁸.

Edith Litwin¹¹⁹ señala que “el análisis de los debates en torno al currículo universitario reflejan las maneras en que una sociedad se vincula con las instituciones educativas, sus requerimientos y críticas y también posibilita distinguir los escenarios en los que se desenvuelve la vida en las universidades...” (Litwin, 2006, pag. 28).

¹¹⁶ op.cit Pág 40.

¹¹⁷ op.cit Pág 41

¹¹⁸ op.cit pag.44.

¹¹⁹ Litwin, Edith. “El currículo universitario: perspectivas teóricas y metodológicas para el análisis y el cambio.” En Revista de Pedagogía. Universidad de Antioquia. Facultad de Educación. VolXXVIII número 48 ISSN01217593 disponible en aprenden.linea.udea.edu.col/revistas/index.php/revistaevp./article/

“Las universidades crecen, redimensionan instalaciones y necesidades docentes. Los gobiernos y las Universidades no son socios, establecen diferentes intereses y prioridades, el conocimiento se expande, nuevos campos y especialidades, diferente jerarquización de las asignaturas impactan sobre el diseño de los planes de estudios.” (Litwin, 2006, pag. 28).

Agrega que una forma de mirar la vitalidad de los currículos es reconocer la existencia de estos fenómenos. Pregunta: ¿el crecimiento reactivo lleva a la simplificación del currículo para atender a esa nueva matrícula?

El aporte de Alicia de Alba incorporado por Litwin trata acerca de la incorporación de la cuestión ambiental, los derechos humanos, la formación del ciudadano democrático, los nuevos lenguajes científicos y tecnológicos. Encontramos que de éste y otros planteos va el cambio de paradigma en la Educación Superior el cual sostiene la necesidad de contenidos que se vinculen con una formación teórica-epistemológica, crítico social, centrada en las prácticas profesionales y en la necesidad de vinculación con los requerimientos sociales y las demandas de la comunidad.

El producto esperado a partir de esta revisión es la obtención de los conocimientos y consensos necesarios para la redacción preliminar de una nueva propuesta curricular en cuanto a Objetivos, Fundamentación, Alcances, Propuesta Pedagógica, Perfil del Egresado y Contenidos Mínimos a debatir en plenario entre los distintos integrantes del proceso de enseñanza-aprendizaje, especialistas en Educación de la Secretaría Académica, graduados y actores comunitarios en especial, los referentes de los Centros de Práctica. Varios de los actores mencionados, participan en esta investigación como integrantes del equipo.

En cuanto a nuestra posición acerca de los procesos evaluativos, podemos decir que por evaluación o revisión participativa- como lo hemos dado en llamar- entendemos un proceso continuo de reflexión sobre lo que se ha trabajado, en este caso, la experiencia de quince años de funcionamiento de la Licenciatura como propuesta formativa.

La evaluación participativa implica también, conocer cuáles han sido los logros desde la perspectiva de los implicados en el proceso. Es así que los actores han tenido y tienen- dado que esta experiencia se encuentra en curso- la oportunidad de ofrecer comentarios, críticas y sugerencias sobre el proyecto y también, influir en el desarrollo de proyectos a futuro. Queda claro que la experiencia permite evaluar también, el nivel de involucramiento de los actores y las estrategias empleadas para generar participación aun cuando estos dos aspectos, no son objetivos expresos de este trabajo.

La evaluación es aquí entendida como instrumento de gestión académica

y como actividad imprescindible para provocar los cambios necesarios que el contexto actual requiere, la adecuación de las propuestas formativas a los requerimientos y necesidades locales, regionales, nacionales e internacionales y acordes a las transformaciones del Estado actual y el contexto general, es una necesidad de las Universidades Públicas que claramente han asumido un rol diferente al que tradicionalmente desempeñaban.

En síntesis, el objetivo de una evaluación es, orientar acciones y modificaciones a futuro ofreciendo elementos fundados para la toma de decisiones.

Referencias

UNLa. Resolución Rectoral 222/13. Revisión de Planes de Estudio.

Camilloni, A. (2001) "Modalidades y Proyectos de cambio curricular". En: Aportes para un cambio curricular en Argentina. Facultad de Medicina. Secretaría de Asuntos Académicos de la Universidad de Buenos Aires.

Equipo PROSOC UNLa. (2010) Encuadre de las Prácticas Pre-profesionales de la Licenciatura en Trabajo Social.

Cavallieri S., Sánchez C., Carnevali, FM., Garelo, S., Moreno A., Quinteros, G. (2011) "Concepciones Teórico Metodológicas presentes en la formación de Grado en Trabajo Social, en las Universidades Nacionales de la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, vigentes en 2009" Informe Final. Universidad Nacional de Lanús.

De Alba, Alicia. (1986) "Evaluación de la congruencia interna de los planes de estudio". En: Seis estudios sobre educación superior. Cuadernos del CESUI. Nro 4. México.

Litwin, Edith, (2006) "El currículo universitario: perspectivas teóricas y metodológicas para el análisis y el cambio", Revista Educación y Pedagogía. Vol. XVIII, núm. 46. Universidad de Antioquia. Facultad de Educación. Vol XXVIII número 48 ISSN01217593 disponible en aprenden.linea.udea.edu.col/revistas/index.php/revistaevp./article/

Plan de Estudios. (1997) Lic. En Trabajo Social, Universidad Nacional de Lanús.

Yacobazzo, S., Torres, C., Vilas, MJ. Schulteis, H., Moreno, A.. (2013) "Revisión participativa del Plan de Estudios de la Universidad Nacional de Lanús, en los procesos colectivos de formación académica" Ponencia. XXI

Encuentro Nacional de la Federación argentina de unidades académicas de Trabajo Social (FAUATS) Posadas, Misiones.

La Universidad en la cultura digital. Propuesta de herramienta para evaluar el uso de las tecnologías de la información y comunicación en la Universidad

Autoras: Laura Virginia Garbarini, Gladys Noemí Elissetche – Universidad Nacional de Lanús

Resumen

El trabajo que aquí presentamos pretende ser un aporte al debate acerca de los requerimientos políticos, institucionales y metodológicos conforme a los nuevos escenarios y desafíos que surgen en la Educación Superior en el siglo XXI.

En el marco del proceso de globalización y de la sociedad del conocimiento, de la información y de la comunicación, el principal desafío de la universidad es que todo ello contribuya a sentar las bases para una sociedad más justa y más igualitaria, tanto a nivel mundial como regional y nacional.

En la Universidad Nacional de Lanús, desde sus inicios, se ha reflexionado acerca del modelo institucional que debe insertarse en este contexto de cambio, iniciando, además, un camino de acompañamiento de las políticas públicas nacionales que tienen como objetivo la democratización de la enseñanza. En este caso, queremos aportar una herramienta para evaluar la incorporación de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) a la enseñanza universitaria, contextualizada en nuestra universidad con la finalidad de producir conocimiento con el propósito de brindar elementos para la toma de decisiones, transferir los aprendizajes surgidos de experiencias innovadoras y orientar en las líneas de acción a seguir para profundizar el mejoramiento de la calidad y de la democratización de la educación superior.

Introducción

El trabajo que aquí presentamos pretende ser un aporte al debate acerca de los requerimientos políticos, institucionales y metodológicos conforme a los nuevos escenarios y desafíos que surgen en la Educación Superior en el siglo XXI.

En el marco del proceso de globalización y de la sociedad del conocimiento, de la información y de la comunicación, el principal desafío de la universidad es que todo ello contribuya a sentar las bases para una sociedad más justa y más igualitaria, tanto a nivel mundial como regional y nacional (Fernández Lamarra, 2009).

En la Universidad Nacional de Lanús, desde sus inicios, se ha reflexionado acerca del modelo institucional que debe insertarse en este contexto de cambio, iniciando, además, un camino de acompañamiento de las políticas públicas nacionales que tienen como objetivo la democratización de la enseñanza. En este caso, queremos aportar una herramienta para evaluar la incorporación de las TIC a la enseñanza universitaria, contextualizada en nuestra universidad con la finalidad de producir conocimiento con el propósito de brindar elementos para la toma de decisiones, transferir los aprendizajes surgidos de experiencias innovadoras y orientar en las líneas de acción a seguir para profundizar el mejoramiento de la calidad y de la democratización de la educación superior (Neirotti, 2007).

La universidad en la sociedad del conocimiento

Los cambios sociales producidos en el marco de la globalización y de la revolución tecnológica comenzada a fines del siglo pasado, impusieron nuevos desafíos al sistema educativo, entre ellos los vinculados a la inclusión social y digital.

El incremento y la diversificación de las TIC en las prácticas educativas, desde la década del 90 hasta la actualidad, en todos los ámbitos de la educación en la Argentina, ha sido confirmado por varias investigaciones que se han encargado de indagar la disponibilidad, el equipamiento y la utilización de las TIC en el sistema educativo (Ithurburu, 2012).

En el caso de las universidades argentinas, los trabajos han mostrado la complejidad, las contradicciones y las desigualdades que persisten en la incorporación de las TIC en las prácticas educativas. (Finquelievich, Prince; 2006). En estas instituciones educativas se diferencian formatos diversos, por ejemplo en relación con los entornos de enseñanza y aprendizaje. Así, encontramos entornos no presenciales, denominados “a distancia” o “virtuales”, como entornos presenciales, en los que se recurre a la utilización de recursos tecnológicos de diverso tipo (Kozak, 2003). Asimismo, en ciertos contextos de formación y en razón de las competencias profesionales que requiere cada disciplina merece ser evaluada la coexistencia y complementariedad de la modalidad presencial y virtual en la llamada “enseñanza mixta”.

Más allá de la diversidad de formatos, el desafío es pensar por dónde pasa la innovación en la Educación Superior y el lugar que ocupan las nuevas tecnologías en dicho proceso de innovación, para trascender lo que Cuban llama una “modernización cosmética” (Tyack, Cuban, 2001).

En términos de Brunner, estamos viviendo la tercera revolución en cuanto al acceso al conocimiento: es la revolución de Internet. Esto plantea nuevos

contextos y desafíos para la educación y la universidad: el conocimiento ha dejado de ser lento, escaso y estable; la universidad ya no es monopólica en cuanto al conocimiento; el profesor y el texto han dejado de ser soportes exclusivos; las tecnologías de enseñanza tradicionales ya no son las únicas disponibles. (Brunner, 2000).

Hoy es posible decir –afirma Brunner– que la educación se encuentra en el umbral de una nueva revolución de base tecnológica que opera simultáneamente desde dentro y desde fuera del sistema educativo.

“Desde fuera en la medida que las nuevas tecnologías están sirviendo de base para el surgimiento de un entorno completamente nuevo y diferente dentro del cual en adelante tendrán que desenvolverse los procesos de enseñanza y de aprendizaje, caracterizado por la transformación de las sociedades en sistemas vitalmente dependientes de flujos de información.”

“Desde dentro, porque frente a este contexto deben modificarse sustancialmente los criterios de competencias que la universidad propone para la formación. A esto se agrega que las competencias requeridas actualmente, posiblemente dejen de ser necesarias a medida que avanza la actividad de los profesionales que se forman en la universidad, siendo necesario pensar en la formación continua y permanente.” (Brunner, 2000, pag. 10).

La universidad se enfrenta actualmente al desafío de responder a los cambios propiciados por la innovación tecnológica y el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación como poderosos canales de innovación y transformación de la formación universitaria. Pero será preciso resignificar las prácticas principalmente a partir del impacto que la incorporación de las tecnologías genera en los modos de entender la enseñanza y el aprendizaje.

En tal sentido, se hace imprescindible colocar las estrategias de incorporación de las tecnologías de la información en la educación en el marco de una política educativa sistémica dirigida a reducir las desigualdades y promover procesos de enseñanza y aprendizaje orientados por el objetivo de aprender a aprender. Para garantizar que estos procesos de incorporación de las TIC tengan los efectos buscados, deben ir acompañados por instancias de experimentación y de evaluación (Tedesco, 2012).

La experiencia de UNLa Virtual

Desde la UNLa, entendemos que la problemática de la inclusión de las TIC en educación reviste nuevas aristas que deben ser consideradas, entre ellas reconocer la complejidad de la relación entre las tecnologías y las prácticas educativas, asumiendo que incorporar dichas tecnologías no es suficiente para mejorar la calidad de la educación. Por eso, entendemos que el impor-

tante avance e impacto de las TIC en todo el sistema social exige cambios de conducta en los actores de la educación.

El modelo pedagógico propuesto desde el Campus Virtual de la UNLa, está inmerso en nuestro proyecto institucional definido a las puertas del siglo XXI, "...cuando el conocimiento es universalmente reconocido como la fuerza productiva más importante del desarrollo". (Jaramillo, 2008, pag. 12).

La relación de la tecnología con este modelo pedagógico, supone utilizar tecnologías y entornos digitales, construir conocimiento en un mundo de superabundancia de fuentes de información y comunicarse y trabajar en red. La irrupción de una revolución comunicativa trascendental, como es el impacto de las tecnologías de la información y la comunicación en nuestra vida alfabetizada, académica y profesional, plantea el desafío de llevar a debate el rol de las funciones y la organización de la educación en su conjunto, y especialmente de la educación superior y las universidades. Así, consideramos relevante repensar la universidad como un ámbito de creatividad e innovación para sí misma y para la sociedad en su conjunto, revisar su modelo académico y su modalidad docente, plantear renovadas metodologías de enseñanza con un enfoque de educación permanente.

Como expresa Ana Jaramillo:

"La información se genera, se acumula y distribuye cada vez más por el ciberespacio. La economía supersimbólica y la tecnología ciberespacial derrumba día a día no solo las paredes áulicas de los centros de enseñanza sino de las fronteras nacionales. (...). Una sociedad del conocimiento como la que estamos viviendo, requiere modificar nuestro concepto de universidad claustro por el de 'universidad - ciudad del conocimiento'. Solo así, la universidad podrá aspirar a desempeñar su función protagónica en la creación de una nueva civilización y un nuevo futuro". (Jaramillo, 2008, pag. 18).

El proyecto institucional de nuestra universidad es la construcción de la "ciudad del conocimiento", con la función de articular a los productores de saberes científicos, socioculturales, tecnológicos y políticos. Supone la articulación interdisciplinaria, la relación con los problemas de la sociedad y la valorización de la metodología de taller, haciendo hincapié en la práctica como estrategia didáctica.

Propuesta de herramienta de evaluación del uso de las TIC en la unla

A continuación se presenta una matriz pensada en forma de tabla de doble entrada, identificando cuestiones agrupadas en cuatro dimensiones: gestión de las TIC, currículum, capacitación docente en TIC y contexto. Dentro de estas dimensiones se han identificado categorías que creemos pertinentes

para observar y trabajar institucionalmente. Asimismo esbozamos una serie de preguntas relacionadas con las dimensiones, de cuyas respuestas o nuevos interrogantes que surjan, se podrá enfocar mejor las diferentes categorías que propone la matriz, especialmente teniendo en cuenta los distintos niveles de concreción institucional en los que se expongan las respuestas (departamentos, carreras, cuerpo docente, estudiantes).

Cuadro 1. El uso de las TIC en el aula

Dimensión	Categorías	Cuestiones a considerar
Gestión	Proyecto Institucional	¿Qué presencia tienen las TIC en el Proyecto Institucional?
	Dirección Recursos	¿Qué áreas coordinan el trabajo con TIC en la UNLa? ¿Cuáles son los recursos disponibles para implementar prácticas mediadas por las TIC? (infraestructura- equipamiento- software) ¿Cuáles son los especialistas disponibles? (técnicos y pedagógicos) ¿Cuáles son las políticas de uso de los recursos?
Currículo	Transdisciplinariedad	¿Qué niveles de articulación existe en la institución entre el plan de estudios de las carreras y el uso de las TIC? ¿Existe una unidad curricular que tiene como eje central las TIC o se da de manera transversal en diferentes planes de estudios?
Capacitación Docente	Recursos de capacitación disponibles en la institución	¿Cuál/es son las posibilidades que la UNLa le ofrece a sus docentes para capacitarse en el uso de las TIC?
	Nivel de formación docente	¿Cuál es el grado de capacitación alcanzado por los docentes, en relación al uso de las TIC?
Contexto	Cultura Digital	¿Qué competencias digitales poseen los estudiantes?
	Relación entre Políticas Institucionales y Políticas Públicas	¿De qué manera la UNLa da respuestas a las necesidades actuales de los estudiantes en relación al uso de las TIC? ¿Cómo la UNLa colabora con las políticas públicas de inclusión digital?

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones provisorias

Para la universidad, los avances en el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación representan un desafío a la hora de pensar la enseñanza. El manejo de estas tecnologías constituye un aspecto necesario para que un docente responda a las demandas de la sociedad actual.

En consonancia con las políticas públicas educativas, la Universidad Nacional de Lanús lleva adelante un Programa de reflexión y sensibilización sobre el uso de las TIC en la educación superior universitaria (P.RE.SEN.T.E), coordinado por el Campus Virtual.

Esta política institucional contempla tanto el aspecto social, que implica acceder a las tecnologías, como el aspecto pedagógico, que implica preparar a los docentes para que logren incorporar las tecnologías en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

En relación al acceso, se está trabajando en la ampliación de los espacios destinados a realizar capacitaciones a los directores, docentes, asistentes y estudiantes en relación al uso de las tecnologías. Del mismo modo, se está evaluando la posibilidad de ampliar WI-FI a toda la universidad para que en todas las aulas haya conexión a Internet.

En relación al aspecto pedagógico, el equipo de capacitación del Campus Virtual ofrece talleres y tutorías a directores, docentes, asistentes y estudiantes en relación al uso de las TIC en el ámbito educativo en general y al uso de la plataforma educativa institucional en particular.

A pesar de estos avances, sabemos que la tarea recién comienza. Nuestra intención es que este proceso de evaluación sea un aprendizaje, y que constituya un momento reflexivo de la acción, y que ayude a ordenar la intervención y la gestión.

Asumiendo que la práctica de la evaluación ayuda a tomar mayor conciencia de las limitaciones, y a desarrollar la capacidad de solucionar las limitaciones de las que se toma conciencia. (Neirotti, N, 2007).

Referencias

Brunner, J. (2000). Educación: escenarios del futuro. Nuevas tecnologías y sociedad de la información. PREAL/Fundación Chile, documento de trabajo n° 16. En: <http://www.preal.org/Archivos/Preal%20Publicaciones/PREAL%20Documentos/brunner16espa%C3%B1ol.pdf>

Fernández Lamarra, N. (compilador) (2009): Universidad, sociedad e innovación: una perspectiva internacional. Caseros. UNTREF.

Finquelievich, S y Prince, A (2006): Universidades y TICs en Argentina: universidades argentinas en la Sociedad de la Información / - 1a ed. - Buenos Aires, Telefónica.

Ithurburu, V. (2012): "Panorama sobre el área de investigación de las TIC

y la educación en las universidades argentinas (1995-2006)". Polifonías. Revista de Educación. Año 1 – N° 1 // Septiembre - Octubre 2012. Departamento de Educación Universidad Nacional de Luján.

Jaramillo, A. (2008): Universidad y proyecto Nacional. Remedios de Escalada, Ediciones de la UNLa.

Kozak, D. (2003): Innovación pedagógica en la Educación Superior y nuevas tecnologías: entre hacer "más de lo mismo" o innovar de verdad. Documento de Trabajo N° 100, Universidad de Belgrano.

Neirotti, N. (2007): Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE).

Tedesco, J.C. (2012). Educación y justicia social en América Latina. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Tyack, D y Cuban, L (2001). En busca de la utopía. Un siglo de reformas en las escuelas públicas. México, Fondo de cultura económica.

Observatorio de Graduados como herramienta de producción y análisis de información para la evaluación

Autor: Observatorio de Graduados - Secretaría de Cooperación y Servicio Público y Secretaría Académica - Universidad Nacional de Lanús.

Resumen

Los grandes cambios producidos en la organización del trabajo y la evolución del mercado laboral en las últimas décadas han impactado en los sectores profesionales y de altas calificaciones. Paralelamente y, en parte como respuesta a estos cambios, aparece en el sistema de educación superior el fenómeno de expansión y el crecimiento de la matrícula universitaria con diversificación de la oferta de carreras (aparición de carreras denominadas no tradicionales) y títulos.

En este marco, el análisis de las trayectorias profesionales así como la inserción laboral de los graduados comienza a ser un tema recurrente en distintos estudios e investigaciones tanto en el país como en el extranjero.

El seguimiento de graduados aparece como una herramienta de utilidad para el análisis de la relación entre educación, formación y empleo, ya que permite identificar los distintos recorridos que realizan los nuevos profesionales luego de su salida de la Universidad, conocer las condiciones en que ocurre su inserción laboral, los mecanismos de ingreso al mundo laboral, los puestos a los que se accede, la movilidad o no dentro de una organización, entre otros aspectos.

Introducción

Los grandes cambios producidos en la organización del trabajo y la evolución del mercado laboral en las últimas décadas han impactado en los sectores profesionales y de altas calificaciones. Paralelamente y, en parte como respuesta a estos cambios, aparece en el sistema de educación superior el fenómeno de expansión y el crecimiento de la matrícula universitaria con diversificación de la oferta de carreras (aparición de carreras denominadas no tradicionales) y títulos.

En este marco, el análisis de las trayectorias profesionales así como la inserción laboral de los graduados comienza a ser un tema recurrente en distintos estudios e investigaciones tanto en el país como en el extranjero.

El seguimiento de graduados aparece como una herramienta de utilidad para el análisis de la relación entre educación, formación y empleo, ya que permite identificar los distintos recorridos que realizan los nuevos profesionales luego de su salida de la Universidad, conocer las condiciones en que ocurre su inserción laboral, los mecanismos de ingreso al mundo laboral, los puestos a los que se accede, la movilidad o no dentro de una organización, entre otros aspectos. Por otro lado, sus resultados contribuyen a la identificación de nuevas formas de prácticas profesionales que emergen o permiten visualizar con mayor claridad aquellas a las que se pretende orientar con la formación. Por ello, no constituyen una simple referencia del proceso de inserción de los nuevos profesionales en el mundo de trabajo, ni son sólo indicadores de satisfacción del egresado respecto de la formación recibida, sino que pueden tomarse también como mecanismos de diagnóstico de la realidad que pueden ayudar a las instituciones universitarias a reflexionar sobre sus fines y sus valores.

El Proyecto Institucional de la UNLa presenta como misión principal la de "...contribuir a través de la producción y distribución de conocimiento y de innovaciones científico tecnológicas, al desarrollo económico, social y cultural de la región, a fin de mejorar su calidad de vida y fortalecer los valores democráticos en el conjunto de la sociedad, articulando el conocimiento universal con los saberes producidos por nuestra comunidad" (Documento Proyecto Institucional UNLa). Si se define a las políticas públicas como aquellas acciones a través de las cuales el Estado (en sus diferentes niveles) busca hacer efectivos los derechos que ha reconocido a sus ciudadanos, los graduados, en tanto producto o fruto del proceso de formación se constituyen como un objeto de estudio necesario en los procesos de evaluación, en la medida que se considera a la Universidad pública como institución del Estado y las ofertas académicas como política pública.

De esta manera, los estudios sobre graduados son en sí mismos una instancia de evaluación, ya que se caracterizan por el uso de métodos de indagación propio de las ciencias sociales que buscan conocer los efectos reales de una política una vez que esta ha sido aplicada (Ballart, 1992:45). Al mismo tiempo, pueden constituirse en una estrategia para obtener información acerca de la marcha del proyecto institucional y mediante su análisis hacer posible que estos datos se transformen en información disponible y utilizable para distintos usuarios de diferentes niveles de gestión de la institución.

En síntesis, obtener información tanto del impacto de la formación recibida como de los requerimientos del medio donde la Universidad está inserta posibilita una mejor articulación entre los procesos educativos, las necesidades sociales y las exigencias del mercado laboral.

A los fines de dotarse de herramientas y agentes de gestión vinculados a la temática de los graduados es que la Universidad Nacional de Lanús creó, en el 2004, el Observatorio de Seguimiento de Graduados. Esta iniciativa se desarrolla en forma conjunta entre la Secretaría de Cooperación y Servicio Público y la Secretaría Académica de la Universidad, con los objetivos generales de producir información confiable y oportuna sobre los Graduados de la UNLa.

En este marco, el Observatorio de Graduados de la UNLa desarrolla acciones para relevar, sistematizar y analizar información sustantiva, con periodicidad suficiente como para registrar distintos momentos de la trayectoria formativa y laboral del graduado, de modo de facilitar mejores decisiones que permitan reforzar o reorientar acciones de política académica.

El Observatorio ha realizado hasta 2014 siete relevamientos de graduados. Del universo de graduados, hasta el año 2013, se ha relevado una muestra que alcanza al 30% del total.

Los relevamientos son de corte cuantitativo abarcando datos del perfil y de la trayectoria laboral de una muestra de graduados por cohorte. Los informes elaborados hasta la fecha son los siguientes:

- Graduados hasta el 2001
- Graduados 2002-2003
- Graduados 2004-2005
- Graduados 2006-2007
- Graduados 2008-2009
- Graduados 2010-2011-2012
- Graduados 2013

Con el propósito de ampliar y profundizar el trabajo de relevamiento que se realiza, se inició en el año 2013 una serie de Estudios sobre Graduados por Carrera, con un enfoque cualitativo a partir de entrevistas en profundidad con graduados. La información recabada busca dar cuenta de aspectos de la realidad social y del comportamiento de los graduados que no son asequibles a través de estrategias cuantitativas. Se intenta captar el por qué y los cómo de determinadas decisiones y estrategias que los graduados van desplegando, sea antes o después de su egreso. Esta información, más particularizada, es de utilidad para la toma de decisiones de las distintas instancias de gestión académica de las carreras y/o departamentos.

Los objetivos de estos estudios son:

- Conocer y comprender la trayectoria formativa y laboral del graduado en la UNLa.
- Identificar las prácticas profesionales más relevantes.

- Comprender las tensiones entre la formación y la inserción laboral de los graduados.

- Conocer los sentidos que le otorgan los graduados a la formación recibida en la UNLa y a su trayectoria laboral.

Durante el año 2013 se realizó el primer estudio en profundidad, el cual trabajó sobre los graduados del Ciclo de Licenciatura de la Carrera de Informática Educativa. Resultado del mismo fue el Informe Final puesto a consideración de autoridades y docentes de la carrera y de la Universidad.

En la actualidad, se están desarrollando las tareas previas de preparación del trabajo de campo del estudio sobre Graduados de la Licenciatura de Trabajo Social.

Objetivos

- Presentar las instancias que median en la producción de datos y su posterior análisis a fin de detectar logros y obstáculos de índole metodológica.

- Describir los enfoques, perspectivas y metodologías utilizadas de manera de presentar la evolución que tuvieron desde el origen del observatorio.

- Analizar el rol del Observatorio como productor de información con fines de evaluación académica e institucional.

Actores involucrados

El trabajo del observatorio de graduados implica a varios actores que se relacionan directa o indirectamente con el espacio. Graduados, Secretaría de Cooperación y Servicio Público, Secretaría Académica, direcciones de carreras, autoridades de la UNLa, personal del observatorio de graduados, Dirección de Sistemas.

En primer lugar los graduados son los principales actores en este proceso de recolección y análisis de datos ya que es la población objeto de estudio. En este sentido, desde la Secretaría de Cooperación y Servicio Público se busca fortalecer el vínculo con los graduados insertos en la comunidad a partir de una tarea que pretende aunar la producción de información por parte del Observatorio con las distintas instancias de reflexión y acción que surgen en diferentes áreas de la Universidad. Un ejemplo de ello es la Asociación de Graduados.

Por su parte, la Secretaría Académica participa desde varios aspectos en este trabajo, por un lado es la proveedora de bases de datos que sirven como punto de partida para realizar los relevamientos, y por el otro se transforma en uno de los destinatarios de la producción del Observatorio ya que los datos obtenidos y publicados oportunamente facilitan la toma de decisiones.

En tercer lugar, las direcciones de carrera y las autoridades de la UNLa se constituyen como los principales receptores de estos relevamientos por su carácter de actores tomadores de decisiones.

En cuarto lugar, el personal del observatorio de graduados se constituye como un actor principal ya que ejecuta la tarea de diseñar, implementar y evaluar el proceso de recolección de datos.

Por último, la dirección de sistemas participa como un área de apoyo, realizando tareas de soporte técnico.

Población tomada como objeto de estudio

- Universo: Son todos aquellos graduados correspondientes a los años del período analizado. Además llamamos con el nombre de “graduados” a todos aquellos que tengan como fecha de emisión del título los años de ese mismo período.

- Muestra: Para los primeros tres relevamientos se construyó una muestra probabilística por estratos. Una muestra aleatoria no es en sí misma una muestra representativa, es decir, puede haber muestras aleatorias no representativas ya que la aleatoriedad y la representatividad tienen que ver con dos momentos distintos. La primera tiene que ver con el procedimiento con el que se extrae, independientemente del resultado, y la representatividad se vincula con el resultado, independientemente del procedimiento. Por lo tanto, nuestra decisión con respecto al diseño muestral incluyó una participación proporcional por cuotas respetando la proporción de graduados según año de egreso, sexo y carrera cursada. La tasa de no respuesta de las unidades de análisis seleccionadas rondó, en todos los relevamientos, entre el 30% y 40%, lo que obligó al reemplazo de las mismas contemplando la proporcionalidad de las variables mencionadas. En los siguientes relevamientos no se realizó ningún tipo de muestras ya que el objetivo fue alcanzar al total del universo.

- Para los estudios por Carrera, de corte cualitativo, se establecen criterios para la selección de casos. Estos criterios son elaborados a partir de las primeras entrevistas realizadas con las instancias académicas del departamento involucrado.

Aspectos metodológicos

El primer trabajo marcó una experiencia muy significativa en tanto dio inicio a la propuesta de relevamiento, proponiendo un instrumento para la captura de los datos, evaluando las condiciones del trabajo de campo y haciendo sugerencias para futuros trabajos.

Los subsiguientes trabajos continuaron y continúan mejorando el instrumento de recolección de datos como así también ajustando todo el proceso de análisis de inserción profesional del graduado a fin de hacer del observatorio una herramienta útil y eficiente a la hora de la toma de decisiones en relación a las carreras universitarias y su correspondencia con los requerimientos del mercado laboral y las necesidades concretas que plantea el desarrollo en el país.

El trabajo de campo de cualquier investigación empírica supone la elección de las herramientas y la modalidad que se va a utilizar para obtener la información necesaria. Esa elección está determinada por factores epistemológicos, teóricos y también por los objetivos que se hayan determinado. En ese sentido, nuestra postura, apoyada en la bibliografía de diversos autores de la actualidad (Vasilachis de Gialdino 2006, Guber 2004, (2003, 2005, 2007) y Errandonea 1985, entre otros) se basa en la afirmación de que el objeto de estudio determina el diseño y por lo tanto la estrategia metodológica que se llevará adelante. También, partimos de la postura que dice que el dato se construye, que no está en la realidad y que tiene una forma tripartita compuesta por la unidad de análisis, la variable y el valor. De esta forma, el dato que se piensa construir y el análisis al que se lo va a someter determinan el diseño de investigación.

El Observatorio de Graduados de la UNLa estableció para sus primeros relevamientos una estrategia metodológica de tipo cuantitativo con el fin de elaborar un análisis estadístico.

Algunas de nuestras decisiones metodológicas fueron las siguientes:

- Tipo de estudio: Descriptivo. Nuestros estudios, al plantearse objetivos de nivel descriptivo no parten de hipótesis explícitas pero sí de preguntas de investigación que actúan como herramientas orientadoras de todo el proceso investigativo y de redacción del informe. Al decir “hipótesis explícitas” queremos señalar que siempre existen (subyacen) supuestos que actúan como hipótesis latentes o implícitas. Por ejemplo, si nos proponemos hacer un estudio descriptivo partiendo de preguntas de investigación como: ¿cuáles son las dificultades particulares de cada carrera en la inserción laboral de sus graduados?, ¿influye el nivel de educación de la familia o la edad del graduado sobre esa inserción? Estamos dando por supuesto que “inserción laboral” es una variable dependiente que recibe influencias de la “carrera cursada”, del “tipo de título obtenido”, del “nivel de estudio de los padres” o de la “edad” (variables independientes e intervinientes o de control), lo cual constituye una hipótesis latente.

- Instrumento de recolección de datos: el instrumento de recolección

de datos y su implementación sufrieron modificaciones a lo largo de la trayectoria del observatorio.

- El instrumento de recolección de datos, el momento elegido para dicha recolección, la modalidad de toma y la carga de la información fue variando. En principio el cuestionario se implementaba tres años después del egreso, contemplando ese período como un tiempo específico para la inserción laboral, donde se preguntaba a los graduados sobre tres momentos específicos de su trayectoria laboral: durante la carrera, al egreso y al momento del relevamiento.

Hasta el relevamiento 2006-2007 las encuestas se realizaban en forma telefónica, posteriormente se implementaron las encuestas de la aplicación del Google. Todas las variantes presentaron limitaciones: errores en la carga, falta de consistencia de la información, falta de institucionalidad, etc.

Por otro lado, para los graduados años 2010-2012 se intentó lograr la localización de los lugares de trabajo donde se desempeñan con el fin de realizar un “mapeo” que diera cuenta de la inserción laboral de los graduados de la UNLa.

En el año 2013, a fin de superar algunas de las falencias mencionadas, se implementó una metodología que tiene en cuenta tres momentos: al egreso, a los dos años de egreso y a los 5 años de egreso. En este caso se muestra la trayectoria laboral ya no a través de la mirada retrospectiva de los graduados sino a través de sus percepciones en el momento exacto.

Se desarrolló un Sistema de Seguimiento de Graduados Informatizado que permite tener una visión dinámica de los datos así como facilitar la planificación y los procesos de toma de decisiones.

Este sistema tiene como objetivos:

- Producir un dispositivo que homogeneice el relevamiento y procesamiento de los datos.
- Sistematizar el envío de encuestas dando mayor institucionalidad a esta herramienta.
- Mantener una base actualizada con información de contacto y datos de perfil de los graduados de la UNLa.
- Facilitar el acceso a la información por las autoridades de la UNLa producida por el observatorio.
- Permitir la geo-referenciación y elaboración de mapas de inserción laboral de Graduados de la Unla.

Obstáculos y facilitadores

Obstáculos

- Bases de datos de graduados con inconsistencias. Falta actualización de datos de contactos.
- Demora en el completado de las encuestas por parte de los graduados.
- Débil visualización del Observatorio y de su función como proveedor de información por parte de las distintas instancias académicas. Esto trae como consecuencia una escasa demanda de información.

Facilitadores

- Consolidación del equipo de trabajo del Observatorio.
- Mayor solidez en la metodología utilizada para los distintos estudios.
- Esfuerzo realizado en pos de la articulación de los distintos actores involucrados.
- Política de difusión y sensibilización del trabajo realizado por el Observatorio al interior de la UNLa.

Acciones, resultados y logros del Observatorio

- Construcción de 7 (siete) estudios sobre graduados con enfoque cuantitativo. Se obtuvieron datos generales sobre el Perfil del Graduado de la UNLa, así como también aspectos de la trayectoria formativa y laboral.
- Elaboración del primer estudio por carrera con enfoque cualitativo. Se obtuvo información sobre las prácticas laborales más frecuentes de los graduados; la evaluación del trayecto formativo en la UNLa; los principales factores que inciden en ese tránsito; trayectoria laboral, el sentido que le otorgan los graduados, entre otros aspectos.
- Se instaló progresivamente una nueva modalidad de seguimiento de graduados culminando en la definición de una metodología de corte cuantitativo a partir de 3 encuestas implementadas en tres momentos (al egreso, a los dos y a los cinco años de egreso) que dan cuenta de la trayectoria laboral del graduado.
- A partir de los estudios por Carrera se desarrolla un diseño basado en una perspectiva cualitativa que genera datos a partir de la interpretación que hacen de su experiencia los graduados.
- Mayor conocimiento del observatorio como área que produce información de graduados.

Todos estos resultados, si bien se consideran como procesos de evaluación en sí, se constituyen como insumos para las distintas áreas de la institución en tanto que permiten reflexionar sobre sus propias prácticas. Ejemplo de

esto es el estudio con enfoque cualitativo que permite profundizar algunos aspectos específicos de una carrera, de manera tal que las autoridades respectivas pueden repensar tanto las practicas a su interior como los planes de estudio y los contenidos de las asignaturas. Otro caso son los informes periódicos que realiza el observatorio que sirven como insumo para la elaboración de la autoevaluación institucional.

Conclusiones

La construcción del dato, como en toda investigación, se presenta problemática, conflictiva y desde nuestro punto de vista dinámica. Es decir, el dato se construye y se va perfeccionando a partir de numerosas decisiones teórico-metodológicas que van mutando y ajustándose permanentemente. ¿Cuál es la inserción laboral de nuestros graduados? ¿Ha variado esa inserción en los últimos años? Esa variación, ¿se debe a factores internos que tienen que ver con determinada política universitaria o a factores externos y macrosociales? ¿Es lo mismo medir la inserción laboral de los graduados de una Universidad con cincuenta años de desarrollo y, por lo tanto, con una gran cantidad de unidades de análisis que una universidad nueva con muy pocos graduados? Estas y otras preguntas guían nuestras reflexiones. En este sentido la Universidad Nacional de Lanús ha logrado transitar una importante etapa instalando un mecanismo sistemático de producción de datos sobre sus graduados. Pero, así mismo, existe la necesidad de complementar esta construcción con una mirada menos estructurada. A partir de ciertas discusiones teóricas e intercambio de opiniones en nuestro equipo se llegó a la conclusión de ampliar los mecanismos de construcción del dato.

En este sentido, como señalan Bourdieu (1968, 1994, 2000) y Samaja (1994), entre otros autores, se entiende al método como la elección de la técnica en función de la naturaleza del tratamiento que cada técnica impone a su objeto y que la investigación científica consiste, en definitiva, en la realización de un conjunto de elecciones. Es así que el método se convierte en una actividad creativa y reflexiva antes que una secuencia rígida de pasos, en la medida que el investigador debe adecuarse a nuevas situaciones y elegir vez por vez el procedimiento a seguir.

Como resultado se concluyó en la elaboración de una estrategia de triangulación metodológica confluyendo en la construcción de un diseño basado en una perspectiva cualitativa que genere datos a partir de la interpretación de los actores investigados.

Esta idea, que se encuentra en su inicio, se ha podido concretar en la última etapa del Observatorio y pretende recolectar datos descriptivos, holísti-

cos, profundos y válidos, sin la pretensión de inferirlos más allá del contexto en el cual surjan, captando la lógica desde la perspectiva de los actores.

Estos son los desafíos del equipo del Observatorio de Graduados de la Universidad Nacional de Lanús. Entendiendo que el observatorio se constituye como una herramienta de producción de información para las carreras, no solo para conocer la población que egresa de la Universidad sino para evaluar todo un proceso formativo desde los mismos actores que, en momentos diferentes, expresaran sus percepciones sobre su trayectoria formativa evaluando no solo el contenido curricular sino la institución en su conjunto.

Los diez años de historia del Observatorio en la Universidad descriptos en los párrafos anteriores muestran una significativa evolución no sólo en la producción de información sino también en la construcción tanto metodológica como conceptual sobre seguimiento y monitoreo de graduados Universitarios, experiencia considerado única por un lado y valorada y demandada por la Red de Universidades del conurbano Bonaerense (RUNCOB) por el otro. Este espacio fue creado en el año 2008 con la finalidad de promover la cooperación educativa, científica, tecnológica y cultural entre las universidades que la integran y con el resto del sistema educativo, y en el cual participan la gran mayoría de las universidades del Conurbano Bonaerense (Universidad Nacional de La Matanza, Universidad Nacional de Morón, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Universidad Nacional de San Martín, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad de General Sarmiento, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Universidad Nacional de Avellaneda).

Referencias

Ballart, X. (1992) ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?: aproximación sistemática y estudios de caso. INAP: Buenos Aires.

Documento Proyecto Institucional UNLa

Bourdieu, P.; Chamboredon, J.C.; Passeron, J.C. (1968), El oficio de sociólogo, presupuestos epistemológicos, Siglo XXI, Buenos Aires.

Bourdieu, P. (1994), El sentido práctico, Siglo XXI, Buenos Aires.

Bourdieu, P. (2000), Cuestiones de sociología, Akal, Madrid, España.

Errandonea, A. (1985) ¿Metodología cualitativa versus metodología cuantitativa?. Cuadernos de Clacso N° 35. Montevideo.

- Guber, R. (2004). *El Salvaje Metropolitano*. Paidós: Buenos Aires.
- Samaja, J. (1994). *Epistemología y metodología*. Buenos Aires: Eudeba.
- Sautu, R. (2003), *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*, Buenos Aires, Editorial Lumiere.
- Sautu, R.; P. Boniolo; P. Dalle; R. Elbert. (2005), *Manual de Metodología*, Buenos Aires: Clacso, Colección Campus Virtual.
- Sautu R.; Perrugorría, I. (2007), *Práctica de la investigación cuantitativa y cualitativa: Articulación entre la teoría, los métodos y las técnicas*, Lumiere.
- Vasilachis de Gialdino, I. (Coord). (2006) *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa Editorial: España

Programa Permanente “La UNLa de los Jóvenes”.

Descripción y evaluación

Autor: Carla Micele – Universidad Nacional de Lanús

Resumen

El Programa Permanente la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) de los Jóvenes, propone un trabajo sostenido desde el año 2010, que consiste en un proyecto de acompañamiento a la alfabetización en letras, tecnológica, y en oficios que convoque a jóvenes y adolescentes entre 13 y 20 años de edad, que presentan distintas formas de vulnerabilidad social y pertenecen a barrios con los que la UNLa se vincula ininterrumpidamente desde el año 2000.

La población destino de estas acciones asisten a los comedores comunitarios de la región y /o participan en las acciones que se vienen llevando a cabo en éstos y reside en la zona de influencia de la Universidad Nacional de Lanús, provenientes de los partidos de Avellaneda, Lanús y Lomas de Zamora. Se busca brindar cursos que favorezcan el desarrollo personal de los adolescentes y ofrecerles información referida a posibilidades y ofertas educativas, tanto formales como no formales.

A partir de la implementación de un conjunto de acciones de capacitación, se busca acercar a esta población destinataria a opciones para seguir y concluir estudios secundarios, estableciendo puentes con el sistema de educación formal.

A partir de ello se busca lograr un impacto real que posibilite la construcción de trayectorias diferentes en estos jóvenes que por su condición socio-cultural, no ven a las instituciones como posibilitadores de cambio, de este modo se espera romper con el imaginario sobre el acceso a las instituciones educativas haciéndolas más “amigables”, y además se favorece la articulación de estudiantes universitarios con las problemáticas de la comunidad.

Introducción

El Programa Permanente la UNLa de los Jóvenes, propone un trabajo sostenido desde el año 2010, y que consiste en un proyecto de acompañamiento a la alfabetización en letras, tecnológica, y en oficios que convoque a jóvenes y adolescentes entre 13 y 17 años de edad, que presentan distintas formas de

vulnerabilidad social, y pertenecen a barrios con los que la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) se vincula ininterrumpidamente desde el año 2000.

La población destino de estas acciones asisten a los comedores comunitarios de la región y /o participan en las acciones que se vienen llevando a cabo en éstos y reside en la zona de influencia de la UNLa. Se busca brindar cursos que favorezcan el desarrollo personal de los adolescentes y ofrecerles información referida a posibilidades y ofertas educativas, tanto formales como no formales.

A partir de la implementación de un conjunto de acciones de capacitación, se busca acercar a esta población destinataria a opciones para seguir y concluir estudios secundarios, estableciendo puentes con el sistema de educación formal. Entre sus objetivos se pueden enumerar:

- Propiciar desde la Universidad un espacio que pueda ser visualizado por los adolescentes en situación de vulnerabilidad social, como un espacio de pertenencia.
- Favorecer e incentivar la continuación de sus estudios secundarios.
- Acompañar en el desarrollo de un proyecto de vida educativo y socio laboral propio.
- Fortalecer y profundizar los vínculos que los adolescentes establecen con sus pares, familiares y docentes.

A partir de ello se busca lograr un impacto real que posibilite la construcción de trayectorias diferentes en estos jóvenes que por su condición socio-cultural, no ven a las instituciones como posibilitadores de cambio, de este modo se espera romper con el imaginario sobre el acceso a las instituciones educativas haciéndolas más “amigables”, y además se favorece la articulación de estudiantes universitarios con las problemáticas de la comunidad.

El Programa se desarrolla desde el año 2011 de forma interrumpida, las actividades se desarrollan durante los meses de abril a noviembre.

Al Programa se accede a través de una inscripción abierta en dos momentos del año. Esto posibilita planificar las actividades a desarrollar en función de los cupos de cada taller. Asimismo diseñar la utilización de los espacios de la universidad, los materiales y los recursos necesarios.

Las actividades se desarrollan de lunes a sábados 14 a 17 horas. En la actualidad se llevan a cabo talleres de informática, percusión, oficios, bijouterie, tejido, medios audiovisuales, danzas, serigrafía y apoyo escolar, entre otros. Los talleres se organizan en grupos mixtos de género y edad y la conformación de los mismos se realiza de acuerdo a las elecciones de los propios adolescentes.

El trabajo se realiza de manera conjunta con los referentes y organizados-

res de las organizaciones civiles y comedores comunitarios que operan de enlace entre las familias y la institución universitaria. Desde la universidad participan además del equipo coordinador y los talleristas, estudiantes, docentes y no docentes.

Desde el Programa, no sólo reconocemos otras acciones, espacios e instituciones que se involucran en pos de similares propósitos, sino que además nos vinculamos con ellas. El conocimiento y la vinculación con Programas tanto nacionales como con las organizaciones de la comunidad, permite fortalecer y profundizar las acciones emprendidas, respondiendo a lo que desde la UNLa entendemos por Cooperación.

Los destinatarios del Programa son chicos y chicas de entre 13 y 17 años de edad, que residen en las zonas de: Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría y Longchamps, entre otras.

Los jóvenes que inicialmente vinieron al Programa, lo hicieron mayoritariamente a través de canales como los comedores comunitarios y asociaciones civiles, que participaban del Programa de verano de la UNLa. El acercamiento de los adolescentes a la universidad fue posible gracias al esfuerzo conjunto realizado con los referentes y organizadores de los comedores comunitarios, con las familias y actores de la comunidad que operaron y operan de enlace con la institución universitaria.

Hoy estos canales se han ampliado y a partir de la reconfiguración de metas que vamos posibilitando los diversos actores del Programa, se han sumado a la propuesta inicial chicas y chicos de todos los sectores de incidencia de la UNLa. Estos canales de acceso al Programa se multiplicaron a través de los medios de difusión de la universidad, o por los comentarios de los propios adolescentes participantes del Programa a chicos y chicas con los que comparten otros espacios, como la escuela, el club, el barrio y diversos grupos de pertenencia.

Antecedentes que contextualizan la institución UNLa.

Diferencias entre extensión y cooperación

La Universidad Nacional de Lanús fue creada por Ley N° 24.496 publicada en el Boletín Oficial de fecha 4 de julio de 1995, N° 28.177. Se ubica en el Primer Cordón del Conurbano de la Provincia de Buenos Aires, en el Partido de Lanús.

La UNLa ha establecido como principio fundante definido en su Estatuto, la conformación de un perfil institucional y de formación académica tanto de grado como de posgrado, fuertemente volcado hacia las demandas y realidades de la comunidad en que se inserta.

En un intento de realizar una contextualización de la región en la que la universidad se ubica, podemos decir que el Municipio de Lanús se caracteriza por su gran concentración poblacional de 459.263 habitantes de acuerdo a datos del último Censo Nacional (INDEC, 2010). En la actualidad se registran sectores de la población que pueden considerarse con ciertos déficits en los niveles educacionales (escolaridad incompleta, deserción escolar, asistencia irregular, no ingreso a instituciones educativas a las edades correspondientes), como así también altos niveles de desempleo o subempleo, entre la población económicamente activa, datos que se desprenden de la Encuesta Permanente de Hogares.

Por estos motivos es que la UNLa desarrolla desde sus orígenes una serie de acciones y proyectos tendientes a establecer lazos con la comunidad que permitan mejorar y profundizar vínculos en pos de revalorizar las estructuras existentes, mejorar o evidenciar opciones de progreso que tiendan a una mejora en la calidad de vida de la comunidad en la que está inserta y establece como principio básico la reciprocidad y la horizontalidad de las vinculaciones con otros actores y estamentos de la comunidad de pertenencia, y concibe a la universidad como un eslabón más del sistema educativo.

La UNLa establece como principio fundante de su proyecto institucional, la conformación de un perfil de docentes, estudiantes, equipos técnicos, en resumen la institución como un todo, fuertemente volcada hacia las demandas y realidades de la comunidad en que se inscribe, y no solamente a la acumulación de saberes sin contacto con la realidad.

Siguiendo un principio de responsabilidad social, la universidad define políticas y estrategias tendientes al abordaje de problemáticas locales en áreas diversas. Esta vocación se plasma en su vinculación mediante convenios con instituciones comunitarias, empresas, organizaciones gremiales, educativas y organismos estatales, locales, nacionales e internacionales, que enmarcan el accionar educativo específico y lo relacionan con los más diversos actores sociales.

De acuerdo a lo planteado podemos establecer que los criterios que se fundan en su misión institucional se reflejan en el diseño de la oferta académica y líneas de investigación como también la ejecución de programas destinados a atender poblaciones usualmente alejadas de la concepción tradicional de las universidades.

El compromiso expresado en los lineamientos generales de la UNLa cobra vida en distintas actividades destinadas a la comunidad, especialmente a aquellos sectores que tradicionalmente no se vinculan con la institución, concretándose en el desarrollo ininterrumpido desde el año 2000 de un

Programa de Verano denominado “Los derechos de los niños no se toman vacaciones”. Este programa se dirige a niños y niñas de 5 a 12 años que provienen de instituciones cercanas, geográficamente hablando, a la UNLa y propone actividades recreativas, culturales y deportivas que fomenten la búsqueda creativa de los participantes, así como la puesta en valor de su lugar en la sociedad.

En este sentido, no sólo nos referimos al uso y trabajo con los elementos y herramientas que generan aprendizajes en los distintos talleres, sino que además se trabaja fundamentalmente en dar a conocer cuáles son sus Derechos, cómo ejercerlos, pero también cuál es su compromiso en ese ejercicio.

Este trabajo se encuentra sustentado tanto desde el espacio que brinda la universidad a través, no sólo del lugar físico o los materiales de los talleres, sino además a partir de la reflexión sobre ser Sujeto de Derecho, que se estimula desde los docentes de los talleres, utilizando como recurso de apropiación de Derecho la especificidad de cada una de las propuestas de los talleres.

Tras el paso de los años, comenzó a suceder que aquellos niños que tenían más de 12 años de edad, no podían continuar en las actividades planteadas en el programa de verano, es así que se decide desde la Secretaría de Cooperación y Servicio Público, a través de su Dirección de Cooperación, asumir un nuevo desafío, ya no sólo se trataba de invitar a la UNLa a niños pequeños, durante el mes de enero, sino que se generó un nuevo espacio de pertenencia y que además se prolongó en las ofertas de talleres, y en los meses del año calendario.

Así fue como se diseñó y dio comienzo en el año 2011 al Programa Permanente “La UNLa de los Jóvenes”, que consiste en brindar la posibilidad de realizar actividades culturales, recreativas y educativas de forma absolutamente gratuita a los adolescentes que asisten a los comedores comunitarios que participaron del Programa de Verano y a todos aquellos adolescentes que estén interesados en la propuesta y quieran participar.

Desde su creación y hasta la actualidad, durante los meses de abril a noviembre, aproximadamente 200 adolescentes de zonas, municipios cercanos a la UNLa, participan de talleres, eventos musicales, culturales y recorridos por el predio.

El eje que organiza y orienta esta propuesta es la difusión y el respeto a los principios plasmados en la Ley Provincial N° 13.298 de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes; como así también la Convención sobre los Derechos de los Niños.

Como ya fue mencionado, desde sus inicios la UNLa, se definió como Universidad Urbana Comprometida, con una fuerte preocupación por la

comunidad en la que se inserta. Esto implica entre otras cosas, el mantener sus puertas abiertas, desarrollando una política activa y sostenida de producción de conocimientos y cooperación direccionada a dar respuesta a las necesidades específicas de la región.

De la Extensión a la Cooperación

En este marco de cooperación y trabajo con y para la comunidad, la articulación con actores e instituciones, de los ámbitos educativos, productivos, sociales y culturales, se constituye en eje de acción prioritario.

En el ámbito de la UNLa, las acciones tradicionalmente identificadas como de “extensión a la comunidad”, son redefinidas como acciones de cooperación, que definen desde su creación en el año 2004, a la Secretaría de Cooperación y Servicio Público.

Es así, y como lo define la Prof. Georgina Hernández, Secretaria de Cooperación y Servicio Público de la UNLa, denominar como cooperación lo que en el mundo universitario se conoce como extensión no implica solamente un mero cambio de nomenclatura, sino que se funda en un criterio establecido en el proyecto fundacional de la UNLa.

Además de las que tradicionalmente han caracterizado la vinculación o la relación de la universidad con el medio, la Cooperación involucra nuevas dimensiones. De esta manera, se considera la cooperación como un concepto superador para enfrentar los desafíos que la época impone a las instituciones de educación superior. La propuesta del Programa Permanente, se orienta a desarrollar planes para mejorar la cooperación y el fortalecimiento de los vínculos con organizaciones de la comunidad en la que se inserta.

Un primer acercamiento hacia la definición de la política pública

Hablar de políticas sociales implica reconocer por lo menos dos perspectivas: una tradicional concebida como un conjunto de acciones por parte del aparato estatal que tienden a disminuir desigualdades sociales con una finalidad redistributiva; y otra -en oposición a ésta- que desde una perspectiva Marxista entiende las políticas sociales como concesiones del Estado en pos de reducir diferencias como conquistas de clases trabajadoras.

Alejandra Pastorini, Doctora en Servicio Social de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) y que actualmente se desempeña como docente en dicha Universidad, analiza críticamente los términos de “concesión y conquista” utilizados en un sinnúmero de artículos sobre las políticas sociales.

Al respecto, desde el punto de vista tradicional, Pastorini plantea que las acciones del aparato de Estado tienen como finalidad disminuir desigualda-

des o corregirlas. Así, la desigualdad se naturaliza, es decir que el conjunto de la sociedad toma a este fenómeno como normal y hasta en los casos más extremos, necesaria. Ante esta situación, el Estado realiza ciertas concesiones, redistribuye recursos que son escasos para lograr así cierto equilibrio social y disminuye así posibilidades de conflicto.

En cambio, desde la segunda perspectiva sostiene que:

“... las políticas sociales no pueden ser vistas como meros instrumentos de prestación de servicios (pensando exclusivamente en su función social), sino que también es necesario analizar su contraparte política como mecanismo de legitimación del orden; y económica que se refiere principalmente al abaratamiento de la fuerza de trabajo a través de la socialización de los costos de su reproducción y a la intervención en el aumento de la demanda efectiva.”(Pastorini, 1999, pag. 214)

Siguiendo esta línea de pensamiento, es posible establecer una función política, económica y social a las políticas sociales, representadas por el complemento salarial. La función económica tiene por objetivo contrarrestar el subconsumo y la función política tiene que ver con formas de integración de sectores subalternos, que tendrán una participación acotada de acuerdo a la correlación de fuerzas que se establezcan en determinados momentos y contextos históricos.

A partir de estas funciones se puede establecer una contradicción entre Derechos y Ciudadanía ya que va a estar relacionado con la demanda que se realice desde los distintos sectores de la comunidad, la lucha que se presente, la negociación desde los sectores de poder y finalmente el otorgamiento que en general no coincide en un todo con la demanda original.

Es decir, que los sujetos participan en tanto y en cuanto exista alguien con la voluntad política y la distribución de los recursos económicos para generar ese lugar.

“Partiendo desde la perspectiva de totalidad, se entiende que constituiría un error entender a las políticas sociales solamente como aquellas acciones que tienden a disminuir las desigualdades sociales y restablecer el equilibrio social mediante la redistribución de recursos.” “(...) Sólo podremos captar la complejidad de un fenómeno social si comprendemos sus vínculos con la economía y con la política, sin descuidar ni una ni otra dimensión de la totalidad social”. (Pastorini, 1999, pa.g132)

Desde lo expuesto, pueden ampliarse las definiciones de las funciones de la política sociales teniendo en cuenta que la función social se trata de la concreción de servicios sociales y asistenciales necesarios para la población y del otorgamiento de complementos salariales a los sectores más debilitados de la

misma. Dicha función puede comprenderse como la resultante de procesos de concesión y conquista y de la incorporación de demandas sociales en la acción pública que conllevan la concreción de Derechos sociales.

Respecto a la función política puede decirse que se trata de mecanismos tendientes a fortalecer la legitimación del orden establecido, procurando consenso social, movilización y desmovilización de la población, la reproducción de relaciones sociales y la reducción de conflictos. A su vez, se busca a partir de esta función, construir una mayor integración de los sectores subalternos a la vida política desarrollando instrumentos de control y adaptación de la población a los imperativos del sistema.

Asimismo esta función, se orienta a la reducción de costos a través de las políticas sociales; así por ejemplo, una política orientada a la salud de un trabajador, el mantenerlo sano para la producción; desde la educación para capacitarlo según las exigencias del proceso productivo. Todas estas acciones favorecen así la acumulación y valorización del capital, creando condiciones para el desarrollo capitalista mediante la preservación de la fuerza de trabajo ocupada y excedente; desarrollando instrumentos para contrarrestar el subconsumo.

Por todo lo expuesto, una sociedad no puede desarrollarse realmente, enfrentándose con los problemas existentes sin una verdadera participación de todos sus ciudadanos. Esto involucra necesariamente a la Universidad como actor social relevante.

Emiliano Galende¹²⁰, reconocido por su vasta trayectoria en el área de la psiquiatría y su destacado compromiso en la promoción y difusión de la Salud Mental en el marco de los Derechos Humanos, sostiene que las políticas son los modos orgánicos en que se responde desde una disciplina a un requerimiento social, en su comprensión conceptual y en los actos concretos que se promueven para abordarlo.

Esto nos permite afirmar que el Programa Permanente de la UNLa, puede ser leído como una respuesta orgánica ante lo que la universidad considera un campo de intervención en el entramado comunitario, constituyéndose de esta forma en práctica política.

¹²⁰ El Dr. Emiliano Galende es Profesor y Miembro del Comité Académico de la Maestría en Salud Mental, desde 1992. De su vasta trayectoria nacional e internacional, se destaca el dictado de cursos en diversas Universidades de Latinoamérica y Europa. Además, fue consultor sobre temas de Salud Pública y Salud Mental, así como evaluador de Trabajos de Investigación para el CONICET y UBACYT, entre otras importantes actividades académicas y profesionales. Actualmente se desempeña como Director del Doctorado Internacional en Salud Mental Comunitaria de la Universidad Nacional de Lanús y Red Maristain.

Evaluación de lo recorrido

A partir del recorrido realizado hasta aquí y como modalidad de evaluación del programa y sus objetivos, tomamos en cuenta algunos indicadores cuantitativos y cualitativos. Para ello se construyeron instrumentos para la recolección de los datos, como por ejemplo entrevistas a algunos de los adolescentes participantes, quienes fueron seleccionados teniendo en cuenta el tiempo de permanencia en el programa, que fueran de distintas instituciones y diferentes edades y sexo.

Además de las entrevistas se realizaron Grupos Focales, teniendo en cuenta los criterios antes mencionados, y se aplicaron encuestas evaluativas a la totalidad de los participantes.¹²¹

Como resultados cuantitativos y a partir de tomar como indicador las listas de asistencia y fichas de inscripción, podemos destacar que del número total de inscriptos al Programa existe un desgranamiento de la matrícula de un 20%, a lo largo de los primeros cuatro encuentros, a partir de lo cual se consolidan los grupos de los talleres y se mantiene una asistencia sostenida del 70% aproximadamente.

En cuanto a los aspectos cualitativos de la evaluación es importante destacar la valoración que los adolescentes hacen del Programa. En este sentido, se enfatiza el compromiso asumido por los adolescentes, su pertenencia a la Universidad, el aprovechamiento de los recursos materiales y de los aprendizajes en cada una de las disciplinas que los talleres abordan.

A su vez, reconocen a estos aprendizajes como herramientas para su formación integral para su inserción en el mundo del trabajo. Valoran los espacios de la universidad y las condiciones en las que se encuentran, es decir, que está limpia, que tiene espacios abiertos, que el equipamiento es accesible para ellos.

Asimismo, hacen referencia a como ellos comienzan a socializar con sus pares, maestros y familiares, las actividades que realizan, los aprendizajes que han podido capitalizar como propios. Muchos de ellos son los que invitan a amigos y familiares cercanos (primos, hermanos, etc.) a participar de las actividades no sólo del Programa sino también de los distintos espacios culturales que la UNLa ofrece a la comunidad.

Por todo lo expuesto, se entiende que para poder avanzar en estos aprendizajes es muy importante detectar cuanto ha sido alcanzado hasta el momento. Es por ello que desde el equipo docente y de coordinación se trabaja en

¹²¹ A fin de ejemplificar y dar a conocer alguno de los resultados, se pueden encontrar en un anexo el modelo de encuesta y entrevistas.

reuniones periódicas para evaluar cómo se transitó cada uno de los trayectos, las dificultades que se presentaron, las estrategias que resultaron más fortalecedoras. Como equipo de trabajo nos proponemos detectar y reflexionar acerca de cada uno de estos factores en relación con los adolescentes que asisten al Programa. Docentes, estudiantes-talleristas y coordinadores también nos observamos unos a otros y a nosotros mismo, practicando la evaluación y la auto evaluación.

Al respecto se pueden distinguir distintos niveles de evaluación que a su vez, están enlazados entre sí:

- El recorrido pedagógico que van haciendo los chicos y las chicas que concurren al Programa.
- Los logros alcanzados en el taller, contemplando el trabajo de estudiantes-talleristas, docentes y coordinadores.
- Las implicancias de cada taller en particular, en relación a todo el Programa.

Para que la práctica evaluativa sea realmente provechosa, resulta primordial tener definidos claramente los propósitos de cada taller y del Programa en su totalidad. Sin embargo, el hacer reflexionado que se practica en el Programa, a veces nos lleva a reconfigurar, ajustar o ampliar las metas propuestas, pero siempre sustentados por los objetivos que el Programa se plantea como modos de insertarse y vincularse con la comunidad.

Experimentar y construir conocimiento desde la acción, ha posibilitado entre otras cosas que el Programa establezca líneas de investigación, es así que desde la Secretaría de Cooperación y Servicio Público se desarrolla el Proyecto “Los participantes de las actividades y cursos de la Secretaría de Cooperación y Servicio Público de la Universidad Nacional de Lanús: un estudio sobre las características poblacionales y sus percepciones sobre la Universidad Nacional de Lanús.”, en el marco de la convocatoria Amilcar Herrera 2012.

Al mismo tiempo, el Programa sirve como espacio de práctica pre profesional para nuestros estudiantes y retroalimentación para la carreras de nuestra universidad, por ejemplo en la asignatura Realización Integral Audiovisual I de la Licenciatura en Audiovisión perteneciente al Departamento de Humanidades y Artes se abordan temas vinculados a la elaboración de piezas audiovisuales, y se trabaja en el registro de estas actividades, pensando en generar una pieza atractiva para su distribución en otros ámbitos.

Desde la asignatura Teorías del Aprendizaje de la Licenciatura en Educación perteneciente al Departamento de Planificación y Políticas Públicas, se trabaja la experiencia en las unidades referidas al rol docente, su formación profesional y la reflexión sobre intervenciones que son importantes en el trabajo con adolescentes.

Algunas reflexiones finales

Si tomamos en cuenta los aportes de la psicología evolutiva, que se ocupa del estudio de los procesos de cambio psicológico que ocurren a lo largo de la vida humana, sus procesos de crecimiento, desarrollo y expectativas vitales significativas. Tales cambios guardan relación con tres grandes factores: la etapa de la vida en que la persona se encuentre; las circunstancias culturales, históricas y sociales en la que su existencia transcurre; las experiencias particulares privativas de cada uno y no generalizables a otras personas.

Mientras que el primero de estos factores introduce una homogeneidad entre todos aquellos seres humanos que se encuentren en una determinada etapa (por ejemplo niñez, adolescencia, jóvenes, adultos y adultos mayores), el segundo introduce una cierta homogeneidad entre quienes tienen en común vivir en una misma cultura, en el mismo momento histórico y dentro de un determinado grupo social, el tercero de los factores introduce factores idiosincrásicos que hacen que el desarrollo psicológico, a pesar de presentar semejanzas de unas personas a otras, sea un fenómeno irrepetible que no ocurre de la misma manera en dos sujetos distintos.

Cuando uno ingresa a un lugar por primera vez se hace muchas preguntas, proyecta acciones, se incorpora a lo proyectado, imagina. Iniciamos un camino que sería nuestro presente hacia los demás y arribar con bien allí sería nuestro desafío. Desde nuestro rol como coordinadores de acciones tendientes a fomentar el desarrollo de proyectos educativos articulados con la promoción del desarrollo social y cultural, no es posible dejar de atender que nos encontramos frente a adolescentes y jóvenes comenzando una etapa de trabajo con muchas significaciones relacionadas con el ingreso a un mercado laboral desconocido o amenazante, con características diferentes en muchos casos y a la que nosotros los educadores debemos tender puentes y darles la bienvenida a estos nuevos modos de organización que requieren capacidad de adaptación y plasticidad.

El Programa intenta sortear este obstáculo, lo cual no siempre es logrado. Al respecto, se puede decir que como sucede en la mayoría de los espacios de formación, existe un desgranamiento del 20% de la inscripción inicial. Tal vez, la institución universitaria todavía no sea del todo amigable con estos adolescentes. Esto no deja de interrogar a quienes somos parte de la gestión y ejecución del Programa. Ello requiere un trabajo continuo de reflexión acerca de lo que falta o aún no ha sido posible descifrar para que este porcentaje se vea reducido paulatinamente. Asimismo, es importante preguntarse ¿Qué función cumplimos? ¿Para qué estamos? ¿De qué manera facilitar el acceso a esta nueva “cultura” y a las exigencias del mercado ?

Una posible respuesta y una tarea fundamental es, producir acercamientos, integrarnos a los grupos, conocerlos, saber qué intereses tienen, que implicancia tiene el contexto en todo esto, como se expresan verbalmente desde el cuerpo, desde sus gestos, su manera de vinculación con pares y docentes. Es decir, atenderlos, tener y generar expectativas respecto a sus logros, capacidades e intereses.

Como ya ha sido señalado, uno de los objetivos de este Programa es el desarrollo de un proyecto de vida propio y alejado de un “destino” visiblemente desalentador desde la perspectiva de los jóvenes del Programa.

Hoy, algo de ello ha comenzado a germinar, cinco jóvenes que participan del Programa han comenzado a prepararse para ingresar a la universidad, uno de ellos ya se ha inscripto al curso de ingreso de a UNLa en la Licenciatura en Enfermería, mientras que los demás están trabajando en espacios de tutorías para iniciar sus estudios en las Licenciaturas de Audiovisión y Diseño Industrial de nuestra Universidad en 2015.

Más allá de acompañar a estos jóvenes en las decisiones que han podido tomar, seguimos trabajando con todos los demás para que la inclusión no quede sólo enunciada como un concepto, sino que pueda ser vivida desde cada uno de los actores del Programa.

En este sentido, el contexto actual de las políticas públicas nacionales han generado un desarrollo progresivo y propicio que favorece el diseño y la implementación sistemática de diversas acciones, entre ellas el Programa Permanente “La UNLa de los jóvenes”¹²².

Referencias

Galende, E. (1990). Constitución de las políticas de Salud Mental. En *Psicoanálisis y Salud Mental. Para una crítica de la razón psiquiátrica*. Paidós. Buenos Aires, p 36

Pastorini, A. (1999). ¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales?”. San Pablo.

¹²² La UNLa viene desarrollando desde su creación diversas acciones en consonancia con el Proyecto Nacional. Actualmente participa en la coordinación de actividades en el Marco de los Programas “PRO.GRE.SAR”, “Ellas Hacen “ y FINES entre otros.

Anexo

Algunos datos de Informe Final del año 2013. Informe cuantitativo del Programa Permanente La UNLa de los jóvenes 2013.

Cantidad de Instituciones participantes primer trimestre: 13

Cantidad de instituciones participantes segundo trimestre: 15

Cantidad de talleres: 8 (Informática, oficios, percusión, bijouterie, máquinas audiovisuales, serigrafía, manicuría y tejido)

Apoyo escolar en: Inglés, matemáticas, ciencias sociales y lengua.

Talleres informativos y de prevención: 3 (Consumo, Violencia de Género, Familiar y Bullying)

Cantidad de inscriptos primer trimestre: 150 jóvenes

Asistencia promedio: 110 jóvenes - 73%

Cantidad de Inscriptos segundo trimestre: 170 jóvenes

Asistencia promedio que finalizaron el Programa: 120 jóvenes – 70.5%

Cantidad de presentaciones del Grupo de Percusión “Son de Madera” durante el año: 7 eventos

Se realizó el acompañamiento de 4 intervenciones sociales.

Contacto



Universidad Nacional de Lanús
29 de Septiembre 3901 (1826)
Remedios de Escalada, Lanús
Tel.: 011-5533-5600



www.unla.edu.ar



Unlaoficial



@UnLaOficial



@unlaoficial



Megafon TV UNLa



Agenda Compartida

Evaluación de Políticas Públicas
para Fortalecer la Democracia



www.agendacompartida.com.ar



Agenda Compartida



@agendaunla



Agenda Compartida



Programa Agenda Compartida



Universidad Nacional de Lanús
Colección Políticas Públicas
Ediciones de la UNLa

El presente libro es publicado como resultado de experiencias y reflexiones acaecidas en el Seminario Nacional “La evaluación de las políticas públicas en el escenario actual de transformaciones del Estado”, organizado por la Universidad Nacional de Lanús con el auspicio del Instituto Nacional de la Administración Pública y realizado el Viernes 12 de Septiembre de 2014.

ISBN 978-987-4937-55-1

