

---

PRESENTADO: 30.07.18

ACEPTADO: 01.10.18

Relatoría

# “CONVERSATORIO DE EXPERTOS EN EL ESTUDIO Y LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES URBANAS: QUÉ HAY DE NUEVO?”

(CABA, 29/5/2018)

151

En el marco del Instituto de Estudios para América Latina y el Caribe-IEALC, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, el día 29 de mayo de 2018 se llevó adelante un encuentro de expertos con el objetivo de profundizar y revisar los procesos de evaluación de las políticas sociales y el estado de los enfoques y métodos vigentes. La actividad estuvo organizada por el Centro de Estudios de Ciudad de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), la Carrera de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Moreno (UNAM) y la Universidad de Brasilia (UNB), todos en el marco del Proyecto Redes del Ministerio de Educación de la Nación. Los expositores fueron Arlette Pichardo Muñiz (UNC/Costa Rica), Silvia Yannoulas (UNB/Brasil) y Mónica Girolami (UCM/Uruguay). Se trató de

una actividad cerrada (encuentro de pares) donde también participaron representantes de diferentes ámbitos políticos, académicos y técnicos (gubernamentales y no gubernamentales).

La hipótesis que se compartió al inicio y en la que se fundamentó el encuentro fue que durante la década pasada hubo importantes cambios e innovaciones en materia de políticas sociales para transformar las condiciones de vida de amplios sectores de la sociedad. Sin embargo, los procesos de evaluación de esas políticas fueron insuficientes y eventuales en su realización como para dar cuenta de esas transformaciones y actuar como anclaje de los cambios (giro a la derecha) que hoy experimentan muchos de los países de la región.

A continuación se presenta una síntesis de las exposiciones y los principales intercambios producidos.

En primer lugar, **Mónica Girolami** disertó sobre el método comparativo y su utilidad en procesos regionales: “Evaluación en las políticas sociales urbanas. El método comparativo”.

Por un lado, distinguió dos aspectos complementarios del enfoque de política comparativa: el campo y la metodología. El enfoque comparativo como campo es el conjunto de las observaciones y estudios realizados sobre fenómenos similares en muchos países. El enfoque comparativo como método consiste en la utilización de un método de control en la corroboración empírica de las hipótesis, generalizaciones o teorías. Se trata de un procedimiento de confrontación empírica de los conceptos y un aporte a la controlabilidad empírica de los fenómenos políticos y sociales. Este método hace de “puente” entre los conceptos y la realidad concreta.

Por otro lado la expositora, destacó que este método de investigación está asociado al estudio y la comparación de fenómenos sociales a distinto niveles de la estructura social: busca explicar las diferencias así como las semejanzas entre países; explora patrones, procesos y regularidades existentes entre sistemas sociales; se interesa por el descubrimiento de tendencias y cambios de patrones previamente identificados; intenta desarrollar posiciones generales o hipótesis que puedan describir y explicar tales tendencias, sin reducir ese proceso a la uniformidad.

Se destacó la importancia de la comparación, por tratarse de una metodología que fortalece la capacidad analítica para evaluar experiencias de políticas en varios niveles geográficos: regional, nacional y subnacional, e incluso entre períodos históricos. Además, incorpora elementos históricos, políticos, económicos y sociales para comprender los diferentes tipos de evolución de las políticas, así como los rasgos que -en distintos contextos- presentan los cambios en el rol de las organizaciones, del servidor público y de la población objetivo de las políticas. La comparación como método es importante porque busca explicaciones causales a los fenómenos político-sociales,

partiendo de hipótesis previas donde se vinculan diferentes variables que permiten el estudio de un fenómeno y explicar las diferencias y similitudes a partir del uso de técnicas estadísticas (cuantitativas) y técnicas cualitativas (análisis del terreno a partir de estudio de casos).

Para el método comparado lo central es la definición de los conceptos y lograr un equilibrio entre “intensión” (cantidad de atributos) y “extensión” (cantidad de casos que se ajustan a la clasificación extensional) a la hora de iniciar la investigación. La comparación trata de lograr un equilibrio entre requerimientos opuestos: generalidad y relevancia empírica. Consiste en evitar conceptos que sean inespecíficos por su amplitud, o tan específicos que impidan comparar países diferentes. Se deben tomar muy en cuenta los contextos socio-políticos de los países sobre los fenómenos comparados.

Los tipos de estudios más frecuentes refieren a:

- La génesis de la Política Pública: cómo nace y se transforma la Política, cómo es el proceso de la misma.
- Los impactos de las políticas públicas en la sociedad: en qué medida la implementación de una determinada política ha modificado el tejido social que buscaba afectar.

La expositora definió a las evaluaciones comparativas como “auditorías de desempeño” donde se evalúa:

- La eficacia de la política pública, midiéndola por resultados con indicadores estratégicos y de impacto.
- La eficiencia, midiéndola por la finalidad de la operación al diseño del programa, con indicadores de gestión y comparándolos con las mejores prácticas gubernamentales.
- La economía, midiéndola por el costo de la política pública contra los resultados.

Además, la auditoría de desempeño comprueba el impacto de las políticas públicas sobre la población objetivo a través de indicadores de calidad,

por lo que valora el grado de satisfacción ciudadana por la implementación de aquella.

Para finalizar su exposición, Girolami trajo el ejemplo de una evaluación comparativa entre el Programa Bolsa Familia y el Programa Oportunidades, donde resaltó la importancia del contexto en el que se desarrollan los programas para poder hacer una comparación. Asimismo, se mencionaron algunas debilidades u objeciones que se le puede hacer al método comparativo como ser: la inmadurez metodológica (que debe superarse por medio de la aplicación); la particular expresión de los fenómenos que son irrepetibles y por eso sería en vano compararlos; y el costo de este tipo de evaluación porque exige el estudio de por lo menos dos casos.

En segundo lugar, **Silvia Yannoulas** de la Universidad de Brasilia expuso resultados del trabajo de investigación: “Pauperización en la/de la escuela pública y segregación socioeducativa en Brasil: cuestiones teórico-metodológicas”, donde abordó cuestiones teórico-metodológicas relativas al estudio e intervención en la compleja relación entre educación, pobreza y desigualdad social, con énfasis en el caso brasileño.

La exposición estuvo fundamentada en: 1) Proyecto del TEDis (Trabajo, Educación y Discriminación) de la Universidad de Brasilia finalizado en el 2013 “Política Educativa y Pobreza”, también conocido como Obeduc porque depende del Observatorio de la Educación; 2) Iniciativa Educación Pobreza y Desigualdad Social (IEPDS) del Mec-Secadi desde 2014 en Brasil (desde 2017 con la UnB); y 3) Proyecto del TEDis en curso, titulado: Pauperización de la escuela pública y Segregación Socioeducativa en el Distrito Federal de Brasil”, aprobado por el área de Trabajo Social – (EPDS-UnB, 2018).

La expositora relató la experiencia de evaluación de la implementación del Programa Bolsa Familia en Brasil, desde el Departamento de Servicio Social, en el marco del proyecto financiado por el Ministerio de Educación desde el 2010. Los resultados del proyecto TEDis “Política Educativa y Pobreza” (Obeduc) fueron usados por el Ministerio de Educación para producir una gran iniciativa de formación en temas de educación, pobreza y

desigualdad social para profesores que trabajan en escuelas públicas y gestores del Bolsa Familia. Esto comenzó en la época del Partido de los Trabajadores (PT) y tiene continuidad hasta hoy (aunque en un contexto más desfavorable).

Destacó que la presentación de proyectos concretos sirve para pensar en conjunto las cuestiones teóricas y metodológicas que están en juego cuando se investiga porque se interviene para luego, desde la intervención, volver a pensar la investigación. Propone una mirada dialéctica de ida y vuelta constante.

Se describió en profundidad el Proyecto “Política, Educación y Pobreza” (Obeduc) en sus diferentes etapas. El principal objetivo se basó en estudiar las diversas manifestaciones de la relación entre educación formal y grupos en situación de pobreza, en lo que se refiere a: resultados (cantidad y calidad, utilizando los datos del Inep: Censo e Ideb); actuación de diferentes esferas de gobierno (federal, estadual, municipal); y contextos, características y dinámicas al interior de las instituciones educativas (estudio de casos).

Asimismo, resaltó la importancia de estudiar la educación y la pobreza en Brasilia por ser la tercera ciudad más grande de Brasil después de San Pablo y Rio de Janeiro, con unos 3 millones de habitantes en la actualidad, registrando el mayor crecimiento poblacional del país entre 2012 y 2017. Sin embargo, presenta fuertes contradicciones: tiene un IDH muy alto y la mayor renta per cápita de Brasil, pero el 18% de las familias tienen un ingreso máximo de dos salarios mínimos.

En relación a los aspectos metodológicos del proyecto Obeduc se destacaron algunos componentes fundamentales:

- Literatura reciente: revisión de la literatura científica reciente sobre una antigua problemática.
- Componentes estadísticos: estudio sobre la influencia de la pobreza en el rendimiento escolar.
- Componente evaluación externa: estudio sobre la influencia de las evaluaciones externas en el ciclo de las políticas públicas.

- Componente estudio de caso: contexto y características de algunas escuelas con significativo alumnado en situación de pobreza.
- Componente grupo de reflexión/discusión: sobre representación de la pobreza y formación profesional de las profesoras que actúan en esas escuelas.
- Componente dinámicas escolares: manifestación de la relación entre educación y pobreza en contextos institucionales.

En cuanto a las técnicas de recolección de información para el Obeduc, se utilizaron:

- Grupos de reflexión sobre interpretaciones de la pobreza.
- Diarios de campo sobre las dinámicas escolares.
- Taller de planeamiento estratégico, para contribuir con la formulación futura de Proyectos Políticos-Pedagógicos.
- Vuelta a las escuelas bajo equipos de, por lo menos, 3 personas: maestra local, coordinación de proyecto y estudiante de grado.

Con respecto a los cambios que se produjeron en materia de políticas educativas luego del Proyecto Obeduc, se destacó que desde el Ministerio de Educación se propusieron políticas integrales que no solo controlen cuantos días van a la escuela los chicos, sino que contemplen la intervención, la investigación y la formación.

Por último, **Arlette Pichardo Muñiz** de la Universidad Nacional de Costa Rica, retomó la pregunta disparadora del encuentro “¿Qué hay de nuevo?” y para dar respuesta hizo un recorrido histórico de los diferentes enfoques de evaluación que predominaron según los contextos políticos, sociales y económicos. Para concluir que en la actualidad existe una yuxtaposición de enfoques en materia de políticas sociales y evaluaciones que no han logrado complementarse.

Comenzó su exposición ubicando la función de la evaluación en el contexto de auge del Estado

Benefactor en cuyo marco el objeto de evaluación eran los grandes “proyectos” (sostén de la industrialización sustitutiva de importaciones). Las evaluaciones medían la posibilidad de los proyectos de ser ejecutados, por ello predominaban las evaluaciones ex-ante y además eran de tipo financiero. Luego, estas evaluaciones dieron lugar a otras que, si bien seguían teniendo interés en el proyecto, dejaron de lado la lógica de tipo financiera para pasar a centrarse en la relación costo-beneficio: cuánto cuesta el proyecto y cuáles son los beneficios que genera.

En los años 60, cambió el contexto mundial a partir de la Alianza para el Progreso. Según Arlette, esto significó un compromiso por parte de los gobiernos en cuanto a reformas sociales estructurales. La política social se orientó a los servicios: la universalización de la salud, la educación y la seguridad social. Las evaluaciones se centraron en la cobertura. Se produjo un cambio en el interés de las evaluaciones que se centraron en medir el alcance de los programas (nacionales) ya establecidos, restando protagonismo al proyecto.

En los años 80 se produjo, sobre todo en Centroamérica, una importante crisis económica seguida de un fuerte conflicto político. Eso sumado a un proceso de desclasados y refugiados, que trajo aparejada la ayuda humanitaria, que generó un nuevo interés en la evaluación: conocer el manejo de los recursos disponibles a través de evaluaciones de medio término, y no evaluar los proyectos una vez finalizada la implementación. Arlette definió a estas evaluaciones de tipo socioeconómicas.

Durante la década del 90 se da un proceso de desregularización de los mercados bajo la idea de “reforma y modernización del Estado” y, para acompañar esos procesos, se instaló otra ola de evaluaciones impulsadas por la llamada “cooperación para el desarrollo”. Eso trajo aparejado una nueva forma de entender la evaluación donde ya no interesa tanto el proyecto, sino el programa, afirmó Arlette. Se empezó a hablar de monitoreo y seguimiento, pero enfocado a la nueva gerencia con premios a la calidad. La evaluación es vista desde la eficacia y la eficiencia con una fuerte tecnificación.

Arlette explicó que la política social predominante durante el estado benefactor, preocupada por

la educación, la salud y la seguridad social, tuvo un vuelco total virando hacia una política social con protección social orientada básicamente a la *transferencia monetaria y los subsidios*. Asimismo, cuestionó este único rol y destacó que la política social no puede estar orientado sólo a eso. Sin embargo, afirmó que esos subsidios generaron cambios importantes como, por ejemplo, bajar la pobreza. Este enfoque de política social reactivó una forma de hacer evaluación que, a su entender, confunde a la evaluación con modelos experimentales y cuasi experimentales, cuyo financiamiento se da a través del Banco Mundial para medir el impacto de las políticas.

En ese sentido, la expositora criticó a las evaluaciones de impacto en tanto dejan de lado los cambios y variaciones que debieran observarse no sólo en la población destinataria, sino en las instituciones que le dan sostenibilidad a lo largo del tiempo, como así también en la sociedad en su conjunto. No tener en cuenta estos aspectos es caer en un reduccionismo y en enfoques fundamentalmente estadísticos. Además, remarcó que el impacto no es un criterio de evaluación, sino una forma particular de entender el mundo.

Para los años 2000, también se produjo una nueva forma de hacer evaluación y surgió lo que el Banco Mundial llamó la “institucionalización de la evaluación” la cual supone evaluaciones de la gestión pública desde la gestión pública, conocidas como evaluación de gestión de resultados. Sin embargo, Arlette hace un llamado de atención sobre este tipo de evaluación que busca evaluar resultados, allí donde los mismo no fueron planificados. Es obvio que el resultado puede ser mal estimado o difícil de atribuir al desempeño de los equipos y sus recursos.

Por último, se planteó la necesidad de buscar la complementariedad de las técnicas de evaluación, como así también evaluar a partir de otros criterios como, por ejemplo, sistemas de información geográfica (georeferenciada) por la importancia creciente que tiene el territorio. De esta manera se podrían visualizar los datos en el territorio dado que no es un espacio homogéneo.

A modo de conclusión, quedo expresado que en la actualidad hay yuxtaposición de enfoques. El

gran desafío que hay por delante refiere a cómo trabajar en la búsqueda de complementariedades de enfoques, instrumentos e indicadores de la evaluación.

Reflexiones conjuntas en torno a los siguientes ejes:

- La combinación de enfoques cualitativos y cuantitativos dentro de un mismo diseño como desafío al momento de evaluar.
- La relación que se estableció en los últimos años entre la academia y las decisiones en materia de políticas sociales.
- La captación (o no) de la subjetividad de las evaluaciones que, a partir de la lógica del productivismo dejaron de ver lo que les sucedía a las personas con esas políticas, cuál era su apego, cuál era el reconocimiento y el significado que le daban.

Respecto a la combinación de enfoques cualitativos y cuantitativos dentro de un mismo diseño de evaluación se destacó la riqueza de esta complementariedad como así también las dificultades. Se remarcó cierta subordinación de los aspectos microsociales y cualitativos, los cuales quedan subsumidos a lo cuantificable o medible sin llegar a tener demasiado peso en las evaluaciones.

Surgió la dimensión participativa como elemento importante para futuras evaluaciones sobre la evolución de procesos centrados en enfoque de derechos, como así también la “deuda” que tienen estos estudios con las poblaciones destinatarias respecto a la devolución de los resultados ya que se considera poco redituable la vuelta al territorio. Asimismo, se reforzó la idea de que las evaluaciones deben dejar equipos locales capacitados para aplicar los resultados y sostenerlos a lo largo del tiempo.

En relación a las evaluaciones, se dijo que cada una de ellas es única e irrepetible y que la modalidad del informe no debiera reducirse a una mera instancia de control y/o formalización de resultados. ¿Cómo se validan los resultados?, ¿Qué tipo de transferencia se puede realizar con los ejecutores?, fueron algunos de los interrogantes que

orientaron los debates a partir de coincidir con la importancia de producir escenarios donde los “expertos” especialmente si son externos puedan validar y/o contrastar sus observaciones. Además, se debe trabajar en la diferenciación que se establece entre evaluación, seguimiento y monitoreo ya que son procedimientos que pueden formar parte de un de un mismo proceso. También se planteó la posibilidad de pensar a la evaluación como una práctica transdisciplinaria, donde puedan integrarse diferentes marcos conceptuales y procedimentales acorde con la complejidad de las políticas y su implementación.

Se reforzó la idea de que la evaluación siempre es política y en ese sentido lo que hay que evaluar son las políticas y no los programas, porque ello supone un abordaje complejo que contempla tanto a los actores como a las instituciones que hacen de marco a dichas políticas. De ahí las dificultades metodológicas y la importancia de repensar los enfoques para generar evaluaciones transformadoras y contextualizadas.

En lo que refiere a la relación entre la academia y práctica política, según la experiencia de los gobiernos progresistas que fueron muy activos e innovadores en materia de políticas públicas, se mencionaron las dificultades en cuanto a los tiempos de cada institución, pero destacando la

necesidad de adecuar los tiempos de la academia a los de la política, dado que la academia siempre “llega tarde”.

Se sostuvo que la ausencia de demanda de evaluaciones está vinculado a la falta de conocimiento sobre lo que habría que evaluar, es decir, cuáles son los aspectos más importantes y para qué se quiere evaluar. Por otro lado, se destacó el rol fundamental del Estado en la producción de evaluaciones y en la generación de información adecuada y accesible para que, al momento de llevar a cabo una evaluación (haya sido pedida por él o no), los datos se encuentren disponibles y sean confiables. Esto permitiría producir aprendizajes y acumular memoria institucional sobre las políticas y sus claves de implementación.

Respecto a la posibilidad de captar los componentes de subjetividad y su potencial impacto en los resultados finales de las políticas. Especialmente en lo que refiere a componer la relación (muchas veces dañadas) entre las personas más vulnerables y el estado en sus diferentes expresiones institucionales.

Finalmente, se mencionaron los objetivos de los programas como elementos claves para poder pensar y llevar a cabo los procesos de evaluación, aunque estos muchas veces siquiera están explicitados en los diseños.