

Evaluar programas sociales para consolidar la inclusión social

Paula Amaya, María Bonicatto, Mercedes Iparraguirre y Zulma Hallak (UNAJ – UNLP)

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.

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 Muñoz¹

“La evaluación puede contribuir a fortalecer y profundizar la institucionalidad democrática” Sonia Ospina²

“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 Subirats³

“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 Neirotti⁴

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

¹ PICHARDO MUÑIZ, Arlette “Evaluación del impacto social, el valor de los humano ante la crisis y el ajuste” Lumen Humanitas, Buenos Aires 1997.

² OSPINA, Sonia “Una aproximación sistémica a la evaluación de la gestión pública” CLAD, 2002

³ Joan SUBIRATS ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? Congreso Internacional del CLAD. Madrid. Noviembre de 2004

⁴ NEIROTTI, Nerio “La evaluación en américa latina paradigmas y prácticas en los últimos tiempos”. 2012.

documento, pero quisiéramos dejar esbozadas. En este sentido, las prácticas evaluativas están directamente relacionadas con:

- 1- El modelo empírico de Estado operante.
- 2- 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 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).
- 3- 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,
- 4- La caracterización de políticas públicas, los procesos y actores intervinientes en su diseño, implementación y evaluación,
- 5- 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 Matus⁵.

⁵ 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

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.

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 población⁶.

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

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.

⁶ Definición elaborada por una de las autoras de este artículo, en revisión como parte de su tesis doctoral sobre la temática.

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:

- 1- La articulación de saberes disciplinares diversos,
- 2- La comprensión, análisis y valoración de los distintos aspectos que conforman las políticas y programas,
- 3- La participación de los diferentes tipos de actores en relación con el proceso de diseño, formulación e implementación de la política,
- 4- La triangulación tanto de las fuentes de información, como de las estrategias metodológicas para la construcción de las valoraciones.
- 5- 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 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 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 Prosecretaria 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 cientista 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. Ellas Hacen es una línea de acción específica del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación⁷. Se dirige a mujeres desocupadas, priorizando jefas de hogar con hijos discapacitados o tres o más hijos a cargo, o que padecen violencia de género, y viven en villas y asentamientos o barrios emergentes.

Considerando esta población como el “núcleo duro” de la vulnerabilidad y exclusión socio-ocupacional, tiene como objetivo la generación de oportunidades de inclusión socio-ocupacional y de desarrollo de capacidades humanas y sociales de esta población desocupada con situación de alta vulnerabilidad social.

Se implementa en la confluencia de espacios de formación, concebida desde una perspectiva integral y de género, y espacios de saberes prácticos orientados a la solidaridad barrial, la organización, la mejora urbana y el cuidado ambiental.

⁷ 1º Informe Ellas Hacen (abril 2014). Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la Nación: www.desarrollosocial.gob.ar

Como requisito, aquellas mujeres que no tienen estudios o no completaron los niveles de educación básica, cursan el plan Fines dos veces por la semana. También se realizan diversos cursos de oficios orientados a la producción social de infraestructura urbana y posibilidades de acceso a estudios terciarios y universitarios.

Los contenidos formativos, se desarrollan a través de metodologías de educación popular, en talleres semanales que se realizan en sedes ubicados en distintos barrios de la ciudad. Los temas que se trabajan se orientan a producir empoderamiento y capacidades para la superación de situaciones de vulneración y dificultades de acceso a derechos, temáticas de niñez, salud, cooperativismo y asociatividad en economía social. En estos espacios se promueve y acompaña el proceso para la conformación de los grupos en cooperativas.

La puesta en práctica de los aprendizajes y saberes que impulsa el programa, se desarrolla en los Talleres de Gambier, en donde las mujeres trabajan en el armado de bloques para la construcción de viviendas, incorporando la experiencia de los oficios afines. Asisten una vez por semana, 4 horas diarias. Acceden al Monotributo Social, que garantiza obra social e ingreso al sistema previsional. Reciben un ingreso por su trabajo en forma directa a través de una tarjeta personal. Desde el programa se proporcionan elementos de protección personal y seguro de vida personal y ante terceros

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:

- 1.-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.
- 2.-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. .

3.- 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”:

- 1- Sistematizar y socializar los avances más importantes del programa.
- 2- Sensibilizar a los actores sobre la importancia del componente de capacitación en el “Ellas Hacen”.

- 3- Reflexionar y discutir sobre las fortalezas y cuestiones por mejorar tanto de la gestión en sí como del desempeño del equipo.
- 4- Mejorar el curso de acción del programa durante su implementación.
- 5- 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:

- 1- 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).
- 2- 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:

1- 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.

2- 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.

3- 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.

Bibliografía

AMAYA, Paula “La evaluación de las políticas públicas como estrategia para la integración de la acción del gobierno” Tesis de Maestría “Gobierno y Desarrollo” Universidad Nacional de General San Martín, diciembre de 2010.

BANCO MUNDIAL – BID (29007) “Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe II Conferencia Regional de M&E” Editores Roberto García, López Heraldo y Laguzzi Waleska Guerrero Editores

BARLETTA, Ana (Comp) (2013) Ciencias Sociales y Política en Argentina. Consejo de Decanos. Santa Fé. Universidad Nacional del Litoral.

BUSTELO RUESTA, María (2001) La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995 – 1999. Universidad Complutense. Madrid ISBN: 84-669-2285-7

BID (2006) “La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina” Coordinadores: Ernesto Stein, Mariano Tomáis, Koldo Echebarría, Eduardo Lora, Mark Payne

BLUTMAN, Gustavo y CAO, Horacio (2012) “Hoja de ruta sobre reforma y modernización del Estado” en “Aportes” Año 18 número 30, revista de la Asociación de Administradores Gubernamentales de Argentina. ISSN 0328-5855. Diciembre de 2012. Buenos Aires, Argentina.

CAO, Horacio (2011) “Cuatro tesis acerca de una Gestión Pública Nacional y Popular” en Realidad económica número 260 IADE. Buenos Aires, Argentina

CATLEY, Andrieu y otros (2009) “Evaluación Participativa Del Impacto: Guía para profesionales” Feinstein International Center. Tufts University Medford, MA 02155 USA

CUNILL, Nuria; OSPINA BOZZI, Sonia (2003) “Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas” Caracas: CLAD; AECI/MAP/FIIAPP, 2003.- 516 p.

INAP México (2010) “La evaluación en el sector público” 121 Volumen XLV, N° 1 (enero-abril 2010) ISSN: 0482-5209 Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. www.inap.org.mx

- INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE SEVILLA (2004) “Manual para la evaluación y seguimiento de las políticas públicas” Sevilla.
- Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina, INAP (1997) “Evaluación de la gestión pública: conceptualización, modalidades y nuevas perspectivas” Documentos de apoyo a la capacitación. Buenos Aires
- MATUS, Carlos (1993) “Adiós, Señor Presidente”. Colección Planificación y Políticas Públicas. UNLA
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL: 1ºInforme Ellas Hacen (abril 2014) www.desarrollosocial.gob.ar
- 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.
- NIRENBERG, BRAWERMAN Y RUIZ (2000) “Evaluar para la transformación” *Piados. Tramas Sociales*. Buenos Aires.
- PICHARDO MUÑIZ, Arlette (1997) “Evaluación del impacto social, el valor de los humanos ante la crisis y el ajuste” *Lumen Humanitas*, Buenos Aires.
- SUBIRATS, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corin y Varonne, Frederic (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Book Print Digital.
- SUBIRATS, Joan (2004) ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? Congreso Internacional del CLAD. Madrid.
- STAKE, Robert (2007) *Investigación con estudio de casos*. Ediciones Morata. Madrid 2007
- 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.
- YIN, Robert “Investigación sobre estudio de casos: diseño y métodos” Segunda Edición *Applied Social Research Methods Series*. Volume 5. SAGE Publications. International Educational and Professional Publisher Thousand Oaks London New Delhi. PDF created
- WEISS, Carol H. (1998) *Evaluation*, second edition, por Editorial: Prentice-Hall, Inc.