

**4° Congreso Argentino de Administración Pública
"Sociedad, Gobierno y Administración"**

**La evaluación en las nuevas modalidades
de políticas públicas en América Latina**

Susana Hintze*

Buenos Aires 22 al 25 agosto 2007

* Investigadora-docente del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento
(shintze@ungs.edu.ar)

Introducción: contexto y finalidad del trabajo

Para reflexionar sobre la evolución de nuevas modalidades políticas públicas en nuestra región no es posible desentenderse de la particular relación coyuntura-estructura en que se encuentra América Latina.

La América Latina con que nos encontramos hoy es el resultado de un proceso que marcó el último tercio del siglo pasado, signado por lo que, en el marco del neoliberalismo imperante, dio en llamarse el ajuste estructural. La década de los '90 es el momento en que, en la mayor parte de los países, su aplicación llegó a su punto máximo.

Frente a las políticas sociales del periodo mencionado, las de esta coyuntura se enmarcan en una situación de expansión. Muy brevemente y siguiendo a CEPAL (2006) podemos señalar: el 2006 fue el cuarto año consecutivo de crecimiento de América Latina y el Caribe; la expansión del PIB fue del un 4,5 % en 2005 con una tendencia de crecimiento del 5% para el siguiente. Señala este organismo que, si bien desde una perspectiva histórica, el período de crecimiento que atraviesa el subcontinente constituye un hecho sumamente positivo, sin embargo, la mayor parte de los países de la región está creciendo menos que otras regiones del mundo, en algunos casos incluso menos que los países desarrollados.

El legado del ajuste estructural se observa en la difícil recuperación de América Latina. Por ejemplo la tasa de desempleo, que se ubicó alrededor del 4% en el periodo 1950-1970, fue del 5,5% en 1997 y del 9% en el 2005, luego de haber llegado al 11% en el peor momento en el 2001/2 (con grandes disparidades entre países: en Argentina alcanzó el 20% en 1995 y en el 2002) Hay todavía importantes proporciones de la población sin acceso a servicios básicos (agua, saneamiento, gas, luz domiciliaria). La cobertura de las prestaciones también ha sido parcial, con grandes masas de la población no cubierta: solamente el 39% de los ocupados en América Latina hace aportes al sistema de seguridad social y eso baja al 22% en los trabajadores rurales. En lo que hace a la pobreza, si bien en términos relativos bajó 8 puntos entre 1990-2005, año en que se ubica en un 41%, el número total de pobres es ahora mayor que hace 15 años atrás. Se mantiene la informalidad y la reactivación del mercado de trabajo no ha llevado a alzas significativas en los salarios reales (crecieron solamente un 0,5% en el 2005). Y por supuesto seguimos siendo la región más desigual del mundo en distribución del ingreso - medida por índice de Gini- y con mayor dispersión interna de la desigualdad (CEPAL, 2006).

Desde mediados o fines de los '90 -según los países- en que el modelo muestra en su forma más cruda sus promesas incumplidas, vivimos un momento de inflexión. En varios países observamos en este nuevo siglo, el pase de gobiernos fundamentalistamente neoliberales a otros que reconocen que los problemas que enfrentan son producto de la aplicación acrítica e indiscriminada de las recetas del Consenso de Washington y se proponen modificar las condiciones de exclusión en que se encuentra buena parte de la población.

En síntesis, la situación de Latinoamérica muestra avances, si bien la deuda social sigue siendo inmensa. Sin que pueda hablarse de una reversión de las bases estructurales del modelo de acumulación, corren brisas de cambio, entre las que podemos

mencionar para el tema que nos ocupa, una recuperación del discurso de los derechos, el valor de la universalidad y el rol activo del estado.

En este contexto del conjunto de políticas públicas destacaremos algunas que – partiendo de la apreciación de la incapacidad sistémica del modelo de acumulación para dar respuesta al problema del trabajo de las mayorías- por medio de subsidios, capacitación, asistencia técnica, tutorización, etc, fomentan el trabajo asociativo como forma de autogeneración de ingresos, promoviendo emprendimientos destinados a la venta de bienes y servicios en el mercado, y en algunos caso, a finalidades no mercantiles (de autoconsumo o cuidado comunitario por ejemplo). Con magnitudes y complejidades muy diversas abarcan desde los programas que apoyan emprendimientos mercantiles de pequeños grupos hasta los que lo hacen con empresas o redes de empresas autogestionadas por los trabajadores.

En nuestro país el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (Ministerio de Desarrollo Social) es el exponente más destacado de estas intervenciones. A nivel provincial y en algunos municipios se encuentran experiencias que trabajosamente intentan desarrollarse con novedosas formas de intervención.

Políticas de este tipo tienen alcances diferentes en otros países. Para citar algunos de los casos más difundidos en este momento, se puede mencionar a Venezuela, donde la economía social tiene rango constitucional. Esta es definida como el “Proceso de producción de bienes y servicios que concilia intereses económicos y sociales comunes, apoyados en la acción de las comunidades locales y en la participación importante de los ciudadanos y de los trabajadores de empresas alternativas, tales como las asociativas y las microempresas autogestionables”. El artículo 308 de la Constitución Bolivariana establece: “El Estado protegerá y promoverá la pequeña y mediana industria, las cooperativas, las cajas de ahorro, así como también la empresa familiar, la microempresa y cualquier otra forma de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo, bajo régimen de propiedad colectiva, con el fin de fortalecer el desarrollo económico del país, sustentándolo en la iniciativa popular. Se asegurará la capacitación, la asistencia técnica y el financiamiento” (www.constitucion.ve).

En Brasil opera la Secretaria Nacional de Economía Solidaria (SENAES) ubicada en el Ministerio de Trabajo y Empleo. Su creación se fundamenta, según los documentos oficiales, en el reconocimiento del estado brasileño del proceso de transformación social provocado por “la amplia crisis del trabajo que viene asolando al país desde los años 1980.” Como defensa frente a la exclusión social, “las víctimas de la crisis buscan su inserción en la producción social a través de variadas formas de trabajo autónomo, individuales y colectivas. Cuando son colectivas ellas optan, casi siempre, por la autogestión, o sea, por la administración participativa, democrática de los emprendimientos. Son estos los que constituyen la economía solidaria” ([www.mte.gov.br/Empregador/ EconomiaSolidaria](http://www.mte.gov.br/Empregador/EconomiaSolidaria)).

En ambos países estas políticas se proponen como intervenciones de amplio alcance y complejidad.¹ En el nuestro están mucho más referidas al ámbito de lo que se

¹ A título de ejemplo en Brasil la SENAES junto con acciones de corto plazo orientadas a lo socioproductivo de base comunitaria y las “*transversales*” dedicadas a la formación, divulgación y movilización en economía solidaria con el Fórum Brasileiro de Economía Solidaria desarrolla además las “*acciones estructurantes*” que buscan potenciarla, fortalecerla y darle visibilidad política y jurídica a través de finanzas solidarias y crédito; marco jurídico, la instalación de un Consejo Nacional de Economía Solidaria para garantizar la participación de segmentos

denomina *políticas socioproductivas*, ubicadas en el cruce entre las políticas sociales y las económicas.²

En general una característica de este tipo de políticas públicas es que demandan la relación entre el estado y organizaciones de la sociedad civil para llevarlas a cabo.³

Nos centraremos en esta ponencia en estas modalidades de políticas y las consideraremos “nuevas” (como dice el título) sin desconocer que reconocen antecedentes históricos de largo plazo (de Souza Santos, 2002, Singer, 2004). Las denominamos así básicamente en oposición a las de distribución de bienes y servicios con criterios asistenciales y focalizados, paradigmáticas de la década anterior en materia de políticas sociales.

Algunas aclaraciones sobre el alcance de este trabajo: no nos interesa aquí adentrarnos en las características y sentido de las políticas públicas⁴ para la economía social/solidaria (tema desarrollado en Hintze, 2007) ni a la amplia gama de intervenciones que incluyen, ni tampoco en el lo referido a las socioproductivas.

Nos preocupa acercarnos a uno de los elementos de su gestión⁵ con una mirada puesta en cuestiones que rozan su naturaleza (*qué son*) pero que tienen más que ver con **cómo operan**, con el **cómo se hace** en las nuevas políticas, poniendo el acento en su nudo central: las intervenciones de promoción del trabajo asociativo y, específicamente, en su evaluación, presente en cualquiera de estas conceptualizaciones.

Evaluación que requiere de criterios y metodologías que tomen en cuenta tanto sus formas de gestión desde el sector público, como las de la organización de los

organizados de la sociedad civil en la elaboración, acompañamiento y evaluación de políticas de Economía Solidaria, de forma articulada con las demás instancias de políticas de trabajo e ingreso; mapeo y Sistema Nacional de Información en Economía Solidaria; subsidios a los procesos de formulación de políticas públicas (SENAES: Ações prioritárias da Secretaria Nacional de Economia Solidária/MTE para 2005. *Programa economia solidária em desenvolvimento*, www.mte.gov.br/Empregador/EconomiaSolidaria/programa/2005/conteudo/senaes02.pdf).

² Abramovich (2007) las define como intervenciones sociales del estado que tienen rasgos que permitirían caracterizarlas como sociales y económicas: “actúan en el marco de la distribución primaria del ingreso, lo cual las diferencia de las políticas sociales en sentido estricto. No regulan relaciones directas contractuales entre el capital y el trabajo y por ende no son políticas laborales. Son políticas sociales dado que tienen como objeto las condiciones de reproducción de la vida y son políticas económicas no sólo porque tienen una prestación que es típicamente económica y estimulan la producción para el mercado, sino también porque más allá de que intervienen en la regulación de las condiciones de venta de la fuerza de trabajo, actúan modificando las posibilidades del capital de desplegar estrategias de acumulación diversas.”

³ A participação e o controle social dos sujeitos sociais e políticos deve ser na formulação, desenvolvimento e avaliação das políticas, visando o aperfeiçoamento constante e a legitimação social das políticas. O objetivo da participação e do controle social é a construção de esferas públicas de poder, onde os diferentes atores sociais possam negociar de forma transparente e em igualdade de condições os seus interesses pensados na relação com a coletividade” (Schwengber, 2005)

⁴ En la línea de Kapron y Fhialo (2004) preferimos utilizar la denominación de *políticas públicas* para estas intervenciones (Hintze, 2007). Coraggio, en diversos trabajos, utiliza el término de *políticas socioeconómicas* en similar sentido.

⁵ Que entendemos en sentido amplio como la planificación, diseño, implementación, ejecución, evaluación y monitoreo (Hintze, 2005).

emprendimientos que promueven: asociatividad, cooperación, horizontalidad en la toma de decisiones, entre otras.

Tampoco pretende profundizar en los diversos y complejos planos implicados en la discusión sobre la evaluación. Su alcance es bastante más limitado: intenta constituir un primer acercamiento, sin pretensión de exhaustividad, a un estado del arte sobre la evaluación en este campo alrededor de algunos ejes a partir de la utilización de reflexiones hechas desde otras latitudes, en particular Quebec y Francia.

El sentido de la evaluación en las nuevas modalidades de políticas: ¿qué y por qué evaluar?

Si pensamos en este tipo de políticas públicas es pertinente que nos centremos en la modalidad de gestión por proyectos⁶. Esta es la forma organizativa que los organismos públicos generalmente les demandan a los pedidos de apoyo de los emprendimientos asociativos (por ejemplo, el caso del Plan de Desarrollo Local y ES “Manos a la obra” en Argentina, pero también en muchos similares en nuestra región)⁷. Esta visión *proyectista* tiene sus bemoles, sobre los que volveremos más adelante.

Entonces: ¿proyectos de qué tipo? En términos de valores, aquellos que refieren a emprendimientos productivos o sociales sustentados en la cooperación, confianza, solidaridad, colaboración, autonomía, reciprocidad. En términos de su finalidad, siguiendo la discusión hecha en Francia hace pocos años atrás, de su *utilidad social*⁸ en oposición a la utilidad privada.

El sujeto del emprendimiento es un colectivo (existente o en formación) que pretende construir una organización basada en ciertos valores, principios y objetivos compartidos. Siguiendo a Robert (2004), el proceso de constitución del actor colectivo

⁶ *Modalidad de gestión por proyecto*: “es aquella en que el principal criterio de asignación de recursos es el logro de productos (bienes o servicios) individuales o unitarios en momentos o plazos preestablecidos. Cuando la organización del trabajo se realiza según la modalidad *por proyecto*, se requiere identificar el producto final a lograr, el momento en que deberá ser logrado y, a partir de ello, establecer las actividades y los recursos necesarios para su ejecución [...] A diferencia de lo que ocurre en la modalidad operativa, cuando prevalece la modalidad de gestión *por proyecto* la organización del trabajo se realiza alrededor de los productos unitarios o individuales, no de los procesos destinados a la producción de productos repetitivos” (Hintze, J., 2003).

⁷ Ver el documento de la Secretaria Nacional de Economía Solidaria (SENAES/MTE, Brasil): Como laborar seu projeto para solicitar apoio da SENAES/MTE? (www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog_senaes04.pdf). También la guía de la DIES (Délégation Interministérielle à l’Innovation Sociale et à l’Economie Solidaire) para las relaciones entre el Estado y las Asociaciones, Francia, en la cual nos detendremos en el próximo apartado.

⁸ En Forriere (2003) se encuentra un rastreo histórico, normativo (es contemplada en numerosos textos legislativos de la UE) y conceptual para definir las bases de la noción de utilidad social en Europa, en particular Francia. Frente a la riqueza medida en términos monetarios, se pone el acento en la producción del lazo social, ciudadanía, inclusión.

forma parte del propio proyecto y la actividad de gestión (incluyendo a la evaluación) debería constituirse en una etapa de creación de vínculos; determinación de reglas de juego compartidas; construcción de consensos y de lazos de compromiso entre los agentes involucrados en el proceso.

En ese sentido, siguiendo a este autor, la consolidación del actor colectivo refiere: no solo a las formas jurídicas que se hayan o habrán de adoptarse, sino a las formas de relacionamiento entre los distintos integrantes, su percepción sobre la situación individual de cada uno y la común al conjunto, sus experiencias previas, la distribución del poder y los mecanismos de toma de decisiones y también su grado de compromiso (Robert, 2004).

Constituir un entramado de asociatividad, desarrollar los valores que la sostienen, adquirir capacidades, habilidades y saberes compartidos demanda tiempos distintos según se trate de un proyecto organizado por actores con o sin experiencias asociativas previas; que se conocen entre sí y ya han establecidos lazos de confianza respecto de los que recién las están construyendo en la propia interacción que implica encarar un proyecto conjunto; o en uno en el cual todos conocen el oficio o, por el contrario, deben aprenderlo y enseñar(se) saberes diferenciales.

Si esto es así y tiene que ver además con la difícil constitución de los lazos sociales fuertemente minados por el “sálvese quien pueda” del individualismo neoliberal que ha asolado nuestros países, la pregunta que surge es: *¿la lógica de proyectos como forma de acceder a recursos por parte de los emprendimientos que promueven este nuevo tipo de políticas, su secuencia y los tiempos acotados que usualmente piden los financiadores y organismos de asistencia técnica- es consistente con el proceso que requiere constituir este actor colectivo?*

Siendo coherentes con el razonamiento anterior, la respuesta es evidentemente no. En estas políticas la noción de proyecto tendría necesariamente que incorporar la de proceso: la formulación debería incluir en los plazos del proyecto los tiempos de maduración y reflexión colectiva de sus objetivos, el de los aprendizajes necesarios para llevarlos a cabo y la secuencia de las etapas del proyecto corresponderse con la gradualidad de la maduración del grupo asociativo y sus aprendizajes y la ecuación total de tiempo que esto requiere.

Las preguntas clásicas que se suelen encontrar en la bibliografía sobre evaluación: *¿qué, cuándo, cómo, quién, para quién evaluar?* también deberían adecuarse al ritmo de los procesos asociativos. En definitiva, parece una recomendación saludable para estas políticas pensar la relación proceso/proyecto como una interacción en la cual debería ser la concepción de proceso la que imprima la lógica del diseño y la evaluación del proyecto, y no a la inversa, como suele ocurrir en muchos casos. Esto es, pensar los procesos *en* el proyecto.⁹

⁹ En esa línea avanza lo que José Pablo Sabatino llama “la gestión de la gestación de proyectos”, que subraya frente al financiamiento de los proyectos la necesidad de que se financien procesos considerados en su gradualidad y continuidad (Curso dictado en la Maestría en Economía Social, ICO/UNGS, 15/05/07). Como se observa este es un nivel de registro de la cuestión diferente a la llamada evaluación de procesos o concomitante, que refiere a la evaluación de las acciones *mientras* se están llevando a cabo, para distinguirla de la *ex ante* (destinada a establecer la factibilidad en la formulación del proyecto) y la *ex post*, para evaluar resultados e impactos una vez terminado.

Para el caso de las intervenciones de este tipo se encuentra de manera muy marcada en la bibliografía europea y canadiense la preocupación por otra pregunta: ¿por qué evaluar? Interrogante que se asocia con la necesidad de mostrar la potencialidad de formas socioeconómicas asociativas basadas en la propiedad colectiva.

En Europa es una exigencia evaluar las asociaciones que son financiadas por el estado a través de programas de apoyo. Otra razón tiene que ver con la relación con el sector de la economía capitalista. Como señala Forriere (2003) una parte creciente de las asociaciones ejercen actividades económicas que entrañan una competencia con este sector, el cual reclama que las asociaciones evalúen su utilidad social para justificar sus ventajas fiscales o los subsidios recibidos.

Resulta interesante esta la asimetría en las exigencias de evaluación entre uno y otro sector. Nancy Neamtan, directora del Chantier de la Economía Social de Québec, al plantear los desafíos que enfrenta la economía social en Canadá hace una acotación interesante respecto de este punto, a la vez que sostiene la necesidad imperiosa de contar con buenas herramientas de evaluación desde este campo:

“Otro desafío es que siempre tenemos que defendernos y hacernos evaluar dentro de un contexto ideológico y político muy marcado por el neoliberalismo. Sería en efecto muy sorprendente ver al Consejo del Patronato organizar un coloquio sobre la evaluación de la empresa privada. Su contribución al desarrollo de la sociedad está considerada como dada. En contrapartida, la economía social tiene siempre que luchar contra prejuicios y deconstruir imágenes negativas. Distintas teorías permiten justificar las políticas a favor de la empresa privada. Es pues acuciante para nuestros investigadores producir teorías capaces de crear una relación de fuerza a favor de la economía social” (Nancy Neamtan, prefacio a Rondot y Bouchard, 2003).

Entre otras razones por las cuales Neamtan, en el mismo artículo, propugna avanzar en la evaluación se encuentran la de “salir de esa visión de la economía social considerada como economía de asistencia” para pasar al reconocimiento del valor del trabajo que en ella se hace;¹⁰ por ello considera necesario estudios longitudinales que permitan ver los impactos a largo plazo de las empresas de economía social (sobre el medioambiente, la comunidad a la que pertenecen) así como aquellos que permitan cuantificar su incidencia.

¹⁰ Respecto de la necesidad del reconocimiento del trabajo apunta: “Cuando un contratista pavimenta carreteras para el Ministerio de Transportes, ofrece un servicio a la colectividad. No se cuestiona la buena remuneración de los obreros ni el margen de ganancia de la empresa. No obstante en los sectores de servicios colectivos, como los servicios de guardería, a menudo sectores con mano de obra mayoritariamente femenina, se necesitaron treinta años para lograr hacer reconocer, a lo menos en parte, el valor de este trabajo. Todavía se tiene que avanzar en numerosos otros sectores” (Nancy Neamtan, prefacio a Rondot y Bouchard, 2003).

Paradigmas de evaluación: un poco de historia para mirar la producción del presente

La problematización de la evaluación desde esta perspectiva no puede desconocer el largo camino recorrido por los denominados paradigmas o teorías de la evaluación que han constituido cuerpos conceptuales e instrumentales sobre el tema.

Si bien, a los fines de este trabajo, no nos interesa detenernos en esto, entendemos que no hay posibilidad de reflexionar sobre lo que está pasando, y construir nuevos conocimientos, desconociendo la incidencia –positiva o negativa- de la producción previa.

En un trabajo anterior hice un muy breve intento de historizar el discurso sobre la evaluación de programas sociales, mostrando cómo a lo largo de las últimas décadas los paradigmas “tradicionales” o “clásicos” han sido discutidos por los paradigmas “alternativos” o “pluralistas”. Una síntesis de las principales diferencias entre ambos abarca los siguientes aspectos:

- a) “En términos de su **orientación general**, los paradigmas tradicionales aparecen ligados al positivismo, a la racionalidad organizativa y técnica y a la neutralidad valorativa. Los paradigmas alternativos se nutren de vertientes fenomenológicas e incorporan al análisis el papel de los valores y la perspectiva del actor.
- b) En lo que hace al **rol del evaluador**, en el primer caso éste es visto como el depositario de saberes técnicos y responsable del rigor científico. Para los paradigmas alternativos se acerca más a un mediador o negociador con capacidad de gestión política, que promueve la discusión inmersa en el propio programa.
- c) En cuanto a las **características metodológicas**, los paradigmas tradicionales importaron del análisis económico los modelos de costo-beneficio, los que transitaron después a los de costo-efectividad. Frente a ellos los alternativos se interesan más por el estudio de las necesidades sociales y la “perspectiva de los beneficiarios”. En lo que respecta al tipo de diseño, las técnicas y la información utilizada, los paradigmas tradicionales desarrollan modelos bastante complejos de tipo experimental o cuasi experimental apoyados en técnicas estandarizadas de producción de información cuantitativa de base probabilística que requiere para su análisis de procedimientos estadísticos. Los paradigmas alternativos en oposición -en algunos casos en explícito rechazo a éstos- se inclinan por diseños eclécticos específicamente definidos en función de las características de los programas a evaluar, con información cuali-cuantitativa generada por encuestas, entrevistas, observación y estudios de caso.
- d) En lo que refiere a los **resultados de la evaluación**, los paradigmas tradicionales parten de objetivos y metas para analizar procesos e impactos. Los estudios enmarcados en este enfoque presentan una fuerte preocupación por la calidad técnica de las evaluaciones, la validez de los resultados y la rigurosidad metodológica. Los alternativos se preocupan más por relacionar efectos con procesos y resultan mucho más pragmáticos en términos de

proveer respuestas concretas a necesidades inmediatas de gestión” (Hintze, 2005).

Una primera cuestión que se observa en la bibliografía sobre evaluación de la economía social/solidaria, de la referida a las asociaciones de utilidad social, es que su punto de partida son los paradigmas alternativos, a la vez que intenta ir más allá de lo existente.

A título de ejemplo -y para situar lo dicho y lo que sigue- haremos una breve presentación de algunos puntos de la “Guía de evaluación” de la DIES (Délégation Interministérielle à l’Innovation Sociale et à l’Economie Solidaire) para las relaciones entre el Estado y las Asociaciones de Francia¹¹:

- Esta guía metodológica está destinada a facilitar la puesta en marcha de procedimientos de evaluación previstos en los convenios plurianuales de objetivos entre el Estado y las Asociaciones, en los cuales aquel aporta ayuda financiera. En esos términos define a la evaluación como *“una herramienta que se dan las partes, convenio por convenio, para apreciar la validez de su objetivo inicial, las condiciones de su realización las razones eventuales que podrían justificar los desvíos entre el proyecto o el objetivo inicial y su realización final.”*
- En tanto *herramienta* lo es de distinto tipo: deontológica (con la cual se busca rendir cuenta a los responsables políticos y al público sobre la manera en que una política es llevada a cabo y de sus resultados; pedagógica; operacional; práctica que, en la búsqueda de determinar la coherencia de un proyecto, es una ayuda para la toma de decisiones y un factor de movilización de un equipo. La evaluación es a la vez entendida como un instrumento estratégico para orientar las políticas públicas para una acción concertada, la elaboración de nuevos proyectos y de nuevas acciones sobre la base de la experiencia adquirida y de su evaluación. Desde la perspectiva de las asociaciones se la considera estratégica para poner en marcha sus políticas y mejorar la calidad de sus acciones y de su gestión.
- En términos de la naturaleza de la evaluación la Guía pone el acento en el carácter de *específica y participativa*. La evaluación de los proyectos asociativos es específica, tomando en cuenta lo que tienen de propio y particular en cada caso¹² y tiende a la progresión de la participación responsable de los integrantes, proceso en el que se le atribuye mucho peso a la comunicación entre las partes (expresado en la frase: “la evaluación se conversa”).
- Respecto del *método de evaluación*, se parte de la idea de la evaluación como proceso construido y realizado paralelamente a la concepción y a la realización del proyecto. A partir de esto la Guía combina lo que denomina una evaluación *constructiva o generativa* (que comienza con la concepción y la puesta en marcha de la acción) con la evaluación *recapitulativa* que sintetiza el conjunto del proceso de evaluación y busca producir enseñanzas para el futuro.

¹¹ Délégation Interministérielle à l’Innovation Sociale et à l’Economie Solidaire, 2002. Guide de l’évaluation. Circulaire du 1er décembre relative aux conventions pluriannuelles d’objectifs entre l’état et les associations. Incluida como anexo en Forriere, 2003.

¹² La evaluación debe considerar en cada asociación “su relación con la sociedad y de la finalidad que ella se da no sólo desde su constitución sino también en el curso de su existencia. A diferencia de otras organizaciones, la asociación no puede ser aprehendida solamente a través de su función económica” (Guía DIES).

Regresemos la comparación entre paradigmas y a la aseveración respecto de la relación de la bibliografía sobre la evaluación de este tipo de políticas con los paradigmas alternativos. Siguiendo el mismo orden de los puntos arriba mencionados y utilizando algunas citas en apoyo del razonamiento, el panorama de la evaluación muestra lo siguiente:

Orientación general: Se observa un claro reconocimiento del papel de la política y los valores. La perspectiva del actor es ampliamente incorporada a través del énfasis en la participación, la constituye uno de los ejes articuladores del discurso de la evaluación en el campo.¹³ Desde el estado es rescatado en la Guía DIES. Desde la sociedad civil el carácter de lo que debe ser evaluado (cohesión social, la producción de lazos sociales, el *empowerment* de las personas y las colectividades o la mejoría de las condiciones de vida de los usuarios) hace que los actores colectivos, de los que hablamos en el punto anterior, reivindiquen la “evaluación participativa y en partenariat” (Dumais y Jetté, 2005).

Rol del evaluador: En la revisión bibliográfica realizada no se encuentra presente de manera significativa el debate sobre la relación entre evaluadores internos-externos, ni detectamos pretensiones de innovar sobre el punto.¹⁴ Da la impresión que el registro de la cuestión se disuelve ante el peso de la perspectiva participativa.

Características metodológicas: Más que flexibilidad, en este tipo de evaluaciones de podría hablar de *libertad metodológica*. En la bibliografía se encuentra una permanente apelación a no pensar las propuestas como “modelos” a seguir.¹⁵ Reconociendo la importancia de la metodología cualitativa, hay, sin embargo, preocupación por la medición, impulsada por la necesidad de mostrar/demostrar los alcances e incidencia de las acciones de este sector.

Resultados de la evaluación: Es en la temática de los indicadores donde mejor se registra este tema. Un punto nodal es el reconocimiento de la inexistencia de indicadores

¹³ “La evaluación de la economía social aspira a que se reconozcan sus contribuciones específicas, las cuales provienen entre otras cosas de su capacidad de innovar. No obstante, remite también a la normalización y la estandarización de las prácticas y resultados, incluso su institucionalización. La tensión entre innovación e institucionalización estimula la economía social y a la vez genera debates [...] Para tener en cuenta esta tensión, que consideramos creadora, pensamos que la evaluación tiene que ser objeto de un procedimiento que descansa a la vez en un enfoque deductivo – a partir de una conceptualización teórica de la evaluación y de la economía social,- y en un enfoque participativo con los actores de la economía social” (Rondot y Bouchard, 2003)

¹⁴ Comparando las nociones de *auditoría externa* y *autoevaluación* interna (las que remiten a los actores de la evaluación) Rondot y Bouchard (2003), con base en distintos autores, a la manera tradicional señalan que la primera es la evaluación realizada por un equipo independiente del organismo que sostiene la acción o el comanditario; la interna, o autoevaluación, es llevada a cabo por los responsables y los agentes de la acción, solos o asistidos por un experto externo y concluyen que “es el uso de la evaluación lo que debería determinar la procedencia de los evaluadores.”

¹⁵ “La guía no propone un modelo de evaluación. Expone los principios del método que los participantes deben adaptar caso a caso en función de la naturaleza del proyecto o acción y de la importancia de los créditos públicos comprometidos en favor de su realización. Un marco único de evaluación no sería adaptable a la diversidad de acciones y proyectos a los cuales se dirigen los convenios plurianuales de objetivos. Esta diversidad implica necesariamente adaptar las modalidades de evaluación en función de las situaciones específicas de cada proyecto” (Guía DIES).

adecuados para captar la naturaleza de las acciones¹⁶. No hay todavía en el campo nada parecido a indicadores macro de la economía convencional del tipo del PBI, Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Bienestar Económico Sustentable o los Indicadores de Desarrollo Sustentable de la OCDE (Wautiez y otros, 2004).¹⁷ En oposición a los que se orientan a la valorización económica, aparece como imprescindible construir *indicadores sociales*. La Guía DIES distingue entre la *evaluación de necesidades* (entendidas como “los problemas socioeconómicos, culturales u otros que una intervención tiene por objeto solucionar, desde el punto de vista de los beneficiarios de la acción o el proyecto”) de la de *resultados* que tienen que ver con los cambios perseguidos. Cabe señalar que la bibliografía generada por los actores de la sociedad civil pone menos el acento en los resultados y más en los procesos, el diálogo, la deliberación.¹⁸

En el marco de lo expresado se explica que un aspecto presente en la bibliografía revisada –como se habrá observado producida toda muy recientemente– es la necesidad de construir nuevos paradigmas de evaluación capaces de responder a la diversidad y densidad de las propuestas de “otra economía”.

Esto es lo que Fontan (2005) llama una “evaluación de quinta generación”. Compartiría con la de cuarta generación el énfasis en que la evaluación requiere la negociación entre las partes con la finalidad de respetar los intereses del conjunto, para lo cual es necesario el involucramiento de los actores en el procedimiento evaluativo. El rol del evaluador es de un negociador, a la vez que investigador, al que le compete la mediación. Sin embargo Fontan considera que si bien esto es un avance importante, tiene sus límites en tanto: “dicha negociación resulta de una decisión que impone el exterior. No emerge de las necesidades experimentadas desde el interior. El paradigma de quinta generación de la evaluación explora el continuum que aparece cuando los actores quieren apropiarse del procedimiento evaluativo desde el interior. Así para este paradigma:

“las discusiones no conciernen al objeto y a los métodos de la evaluación sino más bien a los valores privilegiados por cada una de las partes. En tal contexto, se puede reconocer e incorporar en la concepción misma de la evaluación la pertinencia social de las iniciativas. En otros términos, se pasa claramente de una evaluación basada en el rendimiento de un organismo a

¹⁶ “Actualmente, son raros los indicadores, a nivel local, nacional o internacional, que logren dar cuenta de los impactos de las múltiples iniciativas de esa ‘otra economía’. Los sistemas de información existentes resultan inadecuados para comprender y aprehender plenamente la lógica económica solidaria, lo que la hace parcialmente invisible. Su misma viabilidad y competitividad requiere de otros parámetros capaces de valorarla adecuadamente [...] La construcción de estos nuevos indicadores pide que se subraye los valores de esa otra economía que se quiere analizar, permitiendo dar cuenta de su dinámica, evolución y estructura, lo que posibilitan las comparaciones internas, con otros sistemas económicos y con supuestas situaciones ideales. Por lo tanto, ellos deben reflejar la mirada social y ambientalmente responsable que las prácticas de la economía solidaria pretenden reproducir” (Wautiez y otros, 2004).

¹⁷ Los autores consideran como un importante marco de referencia la matriz de necesidades y satisfactores de Max-Neef.

¹⁸ Más que los resultados, es el proceso lo que importa: un proceso de diálogo entre ciudadanos e instituciones, de refuerzo de los vínculos sociales, de reflexión conjunta, de transformación de los ciudadanos en protagonistas responsables y comprometidos con su entorno, en una comunidad activa y deliberante.

una evaluación que descansa en el reconocimiento de su razón de ser y en el apoyo que da el medio a la misma” (Fontan, 2005).

Para seguir pensando

De esta somera revisión del estado del arte de la producción en evaluación de la políticas públicas para la economía social/solidaria o socioeconómicas surgen algunas consideraciones preliminares: en primer lugar, en consonancia con la juventud de su producción, es claro que el grado de desarrollo del campo está aún en una etapa crítica y de descarte de opciones: en una etapa de reconocimiento de lo que *no sirve*.

Esto no es para sorprenderse. El desarrollo de “otra economía” es un proceso de en construcción, por lo tanto estamos buscando desarrollar elementos teórico-metodológicos para la evaluación de sus acciones mientras está en difícil constitución. Las políticas que las apoyan son recientes, sus directrices se están, en la mayoría, de los casos constituyendo a la vez que el diagnóstico de lo que hay y lo que sería deseable. Desde organismos públicos con los mismos funcionarios que –hasta hace pocos años atrás- se les pedía que afinaran los instrumentos para focalizar y ahora que asuman la tarea de generar asociatividad en los grupos que promueven, capacidad de trabajo autogestivo, impacto económico de los proyectos que compiten con un mercado adverso. Y además, que lo hagan aceptando la articulación/coordinación en parecería con asociaciones de la sociedad civil, trabajosa actividad sobre la cual existe una basta experiencia en el campo de los estudios sobre las ONGs.

En segundo lugar –y como también es esperable- la bibliografía analizada se apoya ampliamente en lo desarrollos anteriores del campo de la evaluación, tratando de “importar” teorizaciones e instrumentos, de recuperarlos y resignificarlos. Como diría Thomas Khun, el nuevo paradigma se constituye con elementos de la ciencia normal del anterior, aunque cambie el peso específico que éstos toman en el nuevo.

Relacionando ambos puntos destacan más los avances sobre el sentido que debería tener la evaluación en estas políticas que la innovación metodológica, la que es reiteradamente invocada, y poco presente todavía. En consonancia con un campo en construcción, los avance teóricos –metodológicos sobre su evaluación parecen arrastrar los problemas de los paradigmas anteriores sin haber empezado más que a poner unos pocos cimientos del nuevo.

En síntesis, la *libertad metodológica* a la que hicimos mención, altamente valorable como principio, está lejos todavía de poder ofrecer opciones sólidas respecto de las cuales ejercerla.

Bibliografía

Abramovich, A.L. (2007): ¿Es posible crear productores? Un análisis de grupos de emprendedores financiados por la Tipología 6 “Actividades socioproductivas” del Componente Materiales del Programa Jefes de Hogar. Tesis de Maestría en Economía Social, ICO/UNGS.

CEPAL (2006): Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2005-2006. Santiago. En www.eclac.cl.

De Souza Santos, B. (2002): Produzir para viver: os caminhos da producao nao capitalista. Civilizacao Brasileira, Río de Janeiro.

Dumais, L. y Jetté, Ch. (2005): A la búsqueda de indicadores de impacto social. En « Economie et Solidarites », revista del CIRIEC Canadá, vol. 36, nº 1.

Forrière, J. (2003): La evaluación de la utilidad social. Bibliografía razonada. Agencia de Valorización de las Iniciativas Socio-Económicas (AVISE), París

Hintze, J. (2003): "Gestión por procesos y resultados en el aparato estatal: una cuestión abierta". Ponencia presentada en el segundo Congreso Argentino de Gobierno y Administración Pública " Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones- 27, 28 y 29 de noviembre de 2003, Córdoba, Argentina. a Biblioteca Virtual TOP (www.top.org.ar).

Hintze, S. (2007): Las políticas sociales en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible. Buenos Aires, Espacios Editorial.

Hintze, S. (2005): La evaluación de políticas sociales en la Argentina: reflexiones sobre el conflicto y la participación. E Andrenacci y otros: Problemas de política social en la Argentina Contemporánea, ICO/UNGS.

Kapron, S. y Fialho, A.L. (2003): Políticas públicas para la economía solidaria. En Cattani, A.D. (organizador): A outra economia, Veraz Editores, Porto Alegre.

Robert, F. (2004): Instrumentos de formulación y evaluación de emprendimientos de economía social. Documento metodológico y guías conceptuales para el ciclo de proyecto. Material elaborado en el marco del Proyecto de Investigación "Los emprendimientos sociales de la economía del trabajo", ICO/UNGS.

Rondot, S. y Bouchard, M. (2003): La evaluación en economía social. Pequeño compendio. Cuadernos ARUC, Québec.

Singer, P. (2004): A economia solidária no governo federal. IPEA, Mercado de trabalho, 24/8/2004. En www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_24c.pdf

Schwengber , A. (2005): Diretrizes para uma política pública de economia solidária no Brasil : a contribuição da Rede de Gestores. En www.mte.gov.br/ecosolidaria/conf_rede.pdf

Wautiez, F., Bisaggio, C.L. y de Melo Lisboa, A. (2004): Indicadores da economia solidaria. En Antonio David Cattani (Organizador): La otra economía. UNGS-OSDE, Altamira, Buenos Aires.

[VOLVER AL INICIO](#)