

La investigación evaluativa en programas sociales: alcances y limitaciones de la lógica científico-técnica en el contexto de la intervención estatal

Lic. Maria Eugenia Almirón¹

mariaeugenia.almiron@gmail.com

Lic. Silvina Soledad Orejón²

silvinaorejon@gmail.com

Introducción

Esta ponencia se inscribe en una investigación mayor de la que participamos hace poco más de cuatro meses, cuyo propósito es identificar y analizar semejanzas y diferencias existentes entre los procesos de producción de conocimiento llevados a cabo en el ámbito académico y en el ámbito de la investigación evaluativa de políticas públicas. Se parte del supuesto de que ambas comparten semejanzas por el hecho de ser investigaciones sociales, pero se diferencian en varios aspectos.

Para caracterizar y contrastar estos dos tipos de investigaciones, en esta ocasión, retomamos tres dimensiones trabajadas en el marco de este proyecto, a los fines de introducirnos en el tema. Estas son: el contexto, el propósito y actores involucrados en ambos tipos de investigación.

1 Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Marcelo T. de Alvear 2230, C1122AAJ, CABA.

2 Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Marcelo T. de Alvear 2230, C1122AAJ, CABA.

Nuestro objetivo en este trabajo será reflexionar acerca de estos ejes a partir de los cuales caracterizaremos estos dos tipos de investigaciones, basándonos en un relevamiento bibliográfico, y poniendo la teoría en relación con nuestra propia formación y experiencia profesional.

Intentaremos pensar nuestra práctica cotidiana como evaluadoras, a la vez que reflexionar sobre nuestra trayectoria académica, las herramientas adquiridas durante nuestra formación de grado, y profundizar nuestro conocimiento inserto en el contexto de la gestión de políticas públicas.

Quienes elaboramos este trabajo, somos graduadas de la carrera de sociología y también somos parte del equipo de evaluación de un programa social del Ministerio de Desarrollo Social de Nación hace un año y medio, lo cual constituye nuestra primera experiencia profesional en este campo.

En este sentido, partimos del supuesto de que somos “*evaluadoras novatas*” por el hecho de haber completado nuestra formación académica recientemente y poseer una trayectoria corta en lo que atañe a esta labor. Esta marca de origen configura nuestras percepciones de manera específica y diferenciada respecto de actores participantes del Programa que poseen otro recorrido profesional.

Similitudes y diferencias entre la investigación evaluativa y la investigación académica

En tanto nuestra labor se desarrolla en el marco de las políticas públicas, nos parece pertinente comenzar definiendo que entendemos por ello. Las políticas públicas son el conjunto de acciones que lleva a cabo un gobierno, tendientes a atender los problemas considerados prioritarios de los ciudadanos con el objetivo de lograr resultados políticos, sociales o económicos (Tamayo Sáez, 1997). Lo prioritario es definido como tal por el gobierno que encara la política –involucrando muchas veces a actores con diferentes intereses- a partir de lo que socialmente se considera prioritario en un momento y lugar dados.

Podemos afirmar que la política pública se desarrolla en forma de proceso, ya que su curso se delinea al interior de lo que se conoce como “ciclo de las políticas públicas”. Este proceso se inicia con la definición del problema³ y continúa con la formulación de alternativas de solución; luego viene la adopción e implementación de la alternativa seleccionada, y finalmente se realiza la evaluación de los resultados obtenidos (Tamayo Sáez, 1997). Este recorrido se conforma como un ciclo ya que todas las instancias del proceso están vinculadas entre sí.⁴

Como mencionamos, la evaluación de la política pública es el último eslabón del proceso, que se desprende del diseño y de la implementación definidos previamente. Es allí donde la investigación evaluativa define sus alcances y procedimientos, que se llevarán a cabo acorde a los objetivos que se planteó la política pública para su desarrollo. La lógica técnica incidirá en la política ya que ésta última será evaluada siguiendo procedimientos técnicos dados por la disciplina científica, pero a pesar de ello el propósito de la evaluación no es neutral sino que tiene implicancias políticas, debido a que su existencia depende los propósitos de la política.

Afirmamos que la evaluación es *“una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables sobre las actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas, y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura”* (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2007: 32)

3 A la hora de definir el problema se debe tener en cuenta que ese momento marcará el desarrollo posterior de la política pública. En la definición del problema intervienen diferentes actores individuales y colectivos interactuando dentro de un marco institucional, formal e informal, que establece las reglas de juego (Moro, 2000).

4 Varios autores plantean a los fines analíticos, la sucesión de etapas para describir el proceso de elaboración de políticas. Sin embargo no se trata de un proceso unívoco ni lineal, sino de un proceso más dinámico que se da en un marco de interacción permanente y definitorio de intereses y estrategias (Moro, 2000).

En estos términos, la investigación evaluativa emplea los procedimientos metodológicos que, a su vez guían la investigación en el ámbito académico. O dicho de otra manera, las estrategias y técnicas de la investigación social sirven a los dos tipos de investigación, ya que cuando se trata de investigar, la tarea debe ajustarse al rigor del método para llegar a resultados válidos y confiables independientemente del contexto en que se inserte.

Como afirma Sautú (2001: 228) *“La investigación social es una forma de conocimiento que se caracteriza por la construcción de evidencia empírica elaborada a partir de la teoría aplicando reglas de procedimiento explícitas.”*

Es así que la investigación tanto académica como evaluativa, parten de supuestos teóricos o marcos referenciales, acerca del tema que se está investigando o evaluando, para formularse preguntas y ensayar respuestas posibles luego de concluido el proceso de investigación.

Si bien podríamos pensar que el objetivo amplio de generar conocimiento es compartido por los dos tipos de investigaciones, la evaluativa a diferencia de la académica tiene objetivos prácticos concretos. La investigación académica se plantea avanzar en el conocimiento existente de una temática generando nuevos hallazgos sobre vacíos del conocimiento, mientras que la investigación evaluativa debe responder a cuestiones específicas que se desprenden del diseño y la implementación de la política pública que se está evaluando, generando información útil para la toma de decisiones (Orlansky, 2005). Es decir que su propósito está definido en términos políticos.

Así, autores como Rossi y Freeman (1989: 20) afirman que *“la investigación evaluativa es algo más que la aplicación de métodos; es también una actividad política y de dirección, el umbral que conduce al complejo mosaico del cual emergen las decisiones políticas y el lugar de su aplicación en la planificación, el diseño, la ejecución y la continuidad de los programas para mejorar la condición humana”*.

Propósitos diferentes responden a contextos institucionales diferentes en los que las investigaciones se inscriben, cada ambiente con sus elementos definatorios habilita lógicas propias y establece prioridades específicas demarcando el terreno en el que los actores del Programa desarrollaran su acción.

El contexto se define a partir de varios componentes del mismo, a los fines de nuestra ponencia, tomamos los objetivos o propósitos, hasta aquí desarrollados; y los actores que intervienen en cada uno de estos contextos. Estos aspectos se vinculan entre sí ya que, a grandes rasgos, el contexto es un escenario en que actores intervinientes llevan a cabo un objetivo definido de acuerdo a las posibilidades y obstáculos expresados por ellos mismos.

Para el caso de la investigación evaluativa, el investigador necesariamente deberá interactuar con dos tipos de actores que inciden en su tarea: quienes son responsables de realizar las actividades del Programa que es objeto de la evaluación y quienes son los receptores de los informes de evaluación que resultan de la investigación. En este sentido el evaluador está inserto en “una zona gris” de intersección entre dos lógicas distintas, la política y la científico-técnica. En ese espacio de cruce se enlazan la producción de conocimiento bajo la égida del método científico, y formulación de recomendaciones y toma de decisiones de orden político. (Moro, 2000).

Muy diferente es el caso del investigador de la academia, cuya subjetividad está teñida por el espíritu de autonomía propio de la tradición de este ámbito. En este caso, el proceso de investigación y producción del conocimiento asume modalidades específicas, donde adopta para sí la virtud de considerarse independiente frente a factores de poder.

El investigador académico formula un proyecto de acuerdo a su interés particular, desarrolla un marco teórico y propone una estrategia de investigación posible de acuerdo a los objetivos que se plantea alcanzar. Él mismo está presente de manera activa en todas las instancias de decisión del proyecto y su puesta en marcha. De la calidad de su diseño dependerán los resultados a los que arribe. Si bien en este proceso el investigador puede encontrar obstáculos a su tarea que responden a las limitaciones del contexto académico (por ejemplo de financiación), esas dificultades no están dadas por su interacción con actores que trabajen a su par como condición necesaria de su tarea.

La inserción del investigador como evaluador en el campo político, en cambio, produce una transformación notable en el juego planteado y las estrategias de los demás actores participantes que son pares del consultor. En ese rol el investigador debe ser consciente de las implicancias de su presencia en el ámbito para adaptar su propia estrategia de acción y

obtener el mayor rédito posible de su intervención, ya que la concreción de sus objetivos estará sujeta al éxito en alianzas que sea capaz de forjar (Vázquez, Aguilar, Mykietiw, Torres Salazar, 2013).

Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2007:40) señalan que *“los actores involucrados en la gestión y ejecución reinterpretan permanentemente los objetivos buscados a través de su accionar (...) [y en consecuencia] todo el proceso de gestión social está signado por grandes dosis de incertidumbre, en gran parte como producto de la naturaleza del contexto donde se desarrolla”*.

Durante la intervención interactúan una multiplicidad de actores con sus propios intereses, miradas y lógicas; esto hace al contexto y traza posibilidades y límites a la producción de información en la investigación evaluativa. Asumir la presencia de distintos actores con racionalidades e intereses propios, muchas veces contrapuestos a los del evaluador, significa tener cuenta de las fricciones y resistencia que se producen durante el proceso evaluativo.

El proceso de producción de conocimiento académico se enseña y se aprende durante la formación de grado, es decir que la Universidad forma investigadores académicos, mientras que el investigador evaluativo de políticas públicas debe realizar adaptaciones de su saber profesional para producir conocimiento válido y útil en el contexto específico de las políticas públicas. Esto a su vez implica conocer las reglas de juego para realizar alianzas productivas y estrategias viables de acción que permitan alcanzar los objetivos de la evaluación.

Reflexiones sobre nuestra propia práctica

En nuestra condición de graduadas recientes, uno de los primeros desafíos a los que nos enfrentamos es insertarnos al mercado laboral en condición de profesionales. Al mismo tiempo en que esto significa aprehender las particularidades del oficio, es el momento de poner en práctica los conocimientos adquiridos durante nuestra formación académica.

Como lo hemos señalado anteriormente, para ambas, ser parte de un equipo de Evaluación y Monitoreo de un programa social constituye nuestra primera experiencia laboral en este ámbito. Al respecto, la permanencia en dicha actividad nos permite reflexionar sobre nuestra propia práctica. Para ello, comenzaremos por precisar las herramientas adquiridas durante nuestra formación de grado a fin de que éstas constituyan nuestras competencias y nos habilitan a desempeñarnos en la actividad. En este sentido, en tanto la investigación evaluativa comparte con la investigación académica las pautas del rigor metodológico a fin de que su conocimiento sea válido y confiable (Nirenberg, Brawerman, Ruiz; 2007), destacamos durante nuestra formación de grado los contenidos abordados en esa materia incluida en el plan de estudios, siendo este un saber teórico fundamental para desempeñarnos en este ámbito laboral.

Tal como lo señalan las autoras anteriormente citadas, el rigor metodológico al que hacemos referencia está presente desde la etapa de formulación del problema abordado por el Programa, se sostiene en la etapa de aplicación y en el momento del procesamiento, sistematización y análisis de la información recabada durante el trabajo en terreno para la posterior elaboración de informes de resultados. Precisamente, nuestra labor cotidiana está centrada en esta etapa de producción de la información. Desde nuestra experiencia, es en esta actividad técnica y específica donde se adapta y se vincula linealmente nuestra formación teórica con la práctica laboral.

Ahora bien, a continuación la reflexión sobre nuestra propia práctica versará en la identificación del contexto en el que se desarrolla nuestra actividad. Centrándonos en la definición ya expuesta sobre este aspecto que compone la investigación evaluativa, la identificación del propósito y de los actores participantes nos conduce a advertir los límites de la lógica científico-técnica en el contexto de intervención estatal. Es en este punto donde convergen los distintos aspectos abordados y donde se nos presentan los primeros interrogantes sobre cuál es la especificidad del oficio del sociólogo.

En relación a esto, desde nuestra perspectiva, consideramos que nuestro oficio adopta determinadas particularidades según cuál sea el lugar en que nos desempeñemos como profesionales en el mercado laboral. Particularmente en este caso, el sociólogo como evaluador en políticas sociales, debe ejercer su profesión teniendo en cuenta las

particularidades del contexto en el que lleva a cabo su actividad. En este sentido, tal como se ha señalado anteriormente forman parte de este contexto dos tipos de actores: quienes son los responsables de la gestión y toma de decisiones del Programa y quienes realizan las actividades en territorio. Ambos son receptores de la información producida en el marco de la actividad evaluativa y les sirve de insumo para la acción y toma de decisiones.

Al respecto, la organización del Programa en el cual nos insertamos es similar y en principio, hemos considerado que nuestra formación de grado contribuiría a su comprensión.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, esta es una de las críticas fundamentales hacia la formación académica, puesto que los diversos espacios existentes para promover la formación profesional, tales como seminarios de investigación y/o elaboración de proyectos de investigación, no transmiten de manera precisa el *qué hacer* sociológico o habilitan la posibilidad de proyectar un espacio de inserción laboral viable. En este sentido, Saltalamacchia (2000: 13) expresa críticamente *“Con los planes de estudio que normalmente existen en esas carreras, los buenos estudiantes pueden insertarse perfectamente en el ámbito académico: las experiencias hechas durante la carrera los habilitan para esto. En cambio, si comienzan a trabajar en empresas u organizaciones de la sociedad civil deben dejar de lado gran parte de sus conocimientos: siendo sus estudios ajenos a la experiencia laboral, sus habilidades para adaptarse al esfuerzo de resolver problemas prácticos tienden a ser insuficientes o inadecuados, tanto para ellos como para la sociedad que requiere sus habilidades profesionales”*.

En relación a la cita anterior, consideramos que como evaluadoras en políticas sociales, es necesario reconocernos como *mediadoras* entre la lógica política y la lógica científico-técnica (Moro, 2000), en tanto el resultado de la investigación evaluativa tiene implicancias políticas que excede al modo en que se ha construido esa información. Sin embargo, este atributo profesional no es ampliamente reconocido en el campo de la sociología. Es posible que en función de este sesgo, en la etapa de formación académica, los planes de estudio no se adecuen a las exigencias de inserción laboral extra-académicas.

A modo de conclusión

Nuestra tarea como sociólogas evaluadoras en políticas públicas requiere un compromiso profesional que, en lo posible, concilie la práctica rigurosa de la disciplina al mismo tiempo que sea capaz de producir respuestas adecuadas a la demanda del contexto institucional. Se espera que el evaluador pueda *mediar* entre la lógica científico-técnica expresando sus alcances, y la lógica política dando respuesta a sus intereses.

Ser *mediadoras* conlleva algo más que un saber técnico, implica también ingresar en el campo político con la capacidad de realizar una lectura sociológica del contexto, que dé cuenta de las relaciones que es necesario establecer para realizar la investigación evaluativa con éxito.

La correcta interpretación de *las reglas del juego* en este campo, permitirá ajustar la propia estrategia en relación con la de los demás actores. Las alianzas que se produzcan servirán para incrementar el potencial de la evaluación, en cambio las relaciones que se obturen funcionarían como obstáculos.

En conclusión es de suma importancia comprender que en este contexto el saber técnico es tan necesario como saber *relacionarse* para aprovechar los recursos que brinda el contexto de la mejor manera posible.

Advertir esta situación es producto del desempeño de nuestra profesión en el ámbito de las políticas públicas, de otro modo estas reflexiones no tendrían lugar. Pues, la universidad transmite un saber teórico que poco se vincula con las nuevas exigencias de la sociedad actual.

Será objetivo de futuros trabajos ampliar el debate sobre el tipo de formación profesional que se espera reciban los futuros graduados, más allá de lo meramente académico. Nos parece conveniente difundir y profundizar otros campos de aplicación del conocimiento sociológico durante la formación de grado.

En tanto “*evaluadoras novatas*”, tenemos el desafío de superar estas limitaciones y construir nuestro propio oficio.

Bibliografía

- Moro, J. (2000) “Problemas de agenda y problemas de investigación” en Escolar, C. *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*. Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2006) “*Programación y evaluación de Proyectos Sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia*”. Buenos Aires: Paidós.
- Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2007) “*Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*”. Buenos Aires: Paidós.
- ORLANSKY, Dora. *Investigación social y políticas públicas*. 2005 [en línea]. [consulta: 1 de Agosto 2014]. <<http://www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/8.-Investigación-social-y-políticas-públicas-Nº26.pdf>>
- Rossi, P., Freeman, H. (1989) “Evaluación. Un enfoque sistemático para programas sociales”. México: Editorial Trillas.
- Saltalamacchia, H. (2000) “Prólogo” en Escolar, C. *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*. Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Sautu, R. (2001) “Acerca de qué es y no es investigación científica” en Wainerman, C. y Sautu, R. (Compiladoras) *La Trastienda de la Investigación*. Argentina, Ediciones Lumiere.
- Tamayo Sáez, M. (1997) “El análisis de las políticas públicas”. En Bañón, F. y Carrillo, E. (Compiladores) *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Vazquez, N., Aguilar, M., Mykietiw, G., Torres Salazar, M. (2013) “*La investigación social y la investigación evaluativa en programas sociales. Reflexiones en torno a las prácticas de investigación en dos campos distintos*”. Ponencia presentada en X Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 1-5 de Julio 2013. CD-ROM.