

Revisitando una experiencia de política pública: análisis descriptivo de la evaluación integral del Programa Comunidades Vulnerables.

Rodolfo Nuñez.

Cita:

Rodolfo Nuñez (2019). *Revisitando una experiencia de política pública: análisis descriptivo de la evaluación integral del Programa Comunidades Vulnerables. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-023/494>

Titulo: “Sistematización de una experiencia de monitoreo y evaluación de una política pública a nivel nacional: el Programa Comunidades Vulnerables”

Nombre y Apellido autor: Rodolfo Nuñez

Eje Temático: N° 5. Estado y Políticas Públicas

Nombre de la mesa: Mesa n° 86 "Evaluación y toma de decisiones. Diálogos entre la política y la academia para el fortalecimiento de la democracia"

Institución de Pertenencia: Universidad Nacional de Lanus

Email: rnunez@unla.edu.ar

Resumen

El Programa Comunidades Vulnerables constituyo una política pública dependiente del entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Su alcance territorial fue acotado pero sin embargo alcanzó a 10 distritos del país y a 6000 jóvenes entre los años 2001 a 2008. El mismo se propuso incidir en el incremento de los valores de las tasas de delitos contra la propiedad, particularmente aquellos de carácter callejero, los que tenían como protagonistas principales a jóvenes de entre 18 a 25 años de edad.

Durante los años 2006/07 se inició un proceso de rediseño asistido técnicamente por la Dirección de Planeamiento y Reingeniería Organizacional de la Subsecretaría de la Gestión Pública, que implicó un proceso participativo de los equipos de directivos, de gestión técnico político de los niveles nacional y local que culmino con el desarrollo de matrices de evaluación e instrumentos de monitoreo contruidos desde la perspectiva de la Planificación Estratégica Situacional.

La ponencia avanza en el análisis descriptivo de la experiencia y, en especial, la construcción de la demanda, el proceso participativo del ciclo Diseño del Programa, elaboración de instrumentos de Monitoreo y avances en la Evaluación de los proyectos locales. Asimismo, se presentan las expectativas que el Programa estableció para el proceso de implementación del Monitoreo, sus alcances, dificultades y logros.

Palabras claves: Experiencias-Programa-Monitoreo- Prevención Social- Jóvenes

Presentación del Programa Comunidades Vulnerables:

El Programa Comunidades Vulnerables fue una política pública impulsada por el Estado Nacional en materia de prevención social del delito (2001-2008). En este sentido, promovió la puesta en marcha de proyectos locales destinados a favorecer la integración social de adolescentes y jóvenes inmersos en procesos de alta vulnerabilidad social, procurando reducir su participación en la comisión de delitos callejeros.

Dicho programa fue parte de una iniciativa de la Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC), que intentaba marcar nuevos lineamientos de Política Criminal desde la denominada “*Nueva Prevención*” que contemplaran la promoción de estrategias de prevención del delito ligadas por un lado, a mecanismos participativos de la ciudadanía (asambleas vecinales) que proveyeran información para la construcción del problema de la inseguridad en los barrios y posibilitaran la reducción de las oportunidades de la comisión de delitos y la evaluación del accionar de las fuerzas de seguridad para incidir en dicho propósito. Por otro lado, se impulsaron proyectos de prevención social de las violencias y los delitos en territorios específicos (comunidades vulnerables) que fueran en búsqueda de aquellos adolescentes y jóvenes adultos que, atravesados por profundos procesos de vulnerabilización social, estuviesen en conflicto con la ley penal o en prácticas "próximas" al delito.

A mediados del año 2001 un equipo técnico de la DNPC toma la demanda de la gestión política de la entonces Subsecretaría de Política Criminal, de elaborar un diseño de Programa de Prevención Social de la violencia y el delito callejero que se basara tanto en los lineamientos de la “*Nueva Prevención*” como en las recomendaciones internacionales específicas dirigidas al abordaje de jóvenes involucrados en prácticas delictivas – Convención internacional de los derechos de niños/as y adolescentes, Directrices de Riad y Beijín (NNUU) – entre otras. Dicho Programa fue denominado “Comunidades Vulnerables” (PCV).

Ese primer diseño se realizó desde la perspectiva del Marco lógico que, si bien incluía un alto nivel de vaguedad en las acciones a promover con los actores locales y no tenía presupuesto asignado más que un equipo técnico en conformación y en proceso de capacitación, pudo definir a través de un diagnóstico científico algunos territorios en los que implementar tres experiencias pilotos, dos de las cuales se sostuvieron hasta el final de su implementación.

Esas tres experiencias permitieron al equipo de gestión del Programa diseñar proyectos barriales y generar un aprendizaje colectivo que en paralelo a las mismas comenzaron a implementarse a través de convenios con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipios del conurbano bonaerense y ciudades del interior del país.

La implementación territorial del (PCV) se llevaba adelante a través de actividades en dispositivos individuales y grupales de acompañamiento, desde cuatro ejes de intervención social, a saber: Vincular, Socio-comunitario, Jurídico y Mundo del Trabajo. Dichos ejes y sus actividades fueron retomadas tanto en los instrumentos de monitoreo y la matriz de evaluación.

Entre los años 2001 y 2006, el equipo de gestión del Programa adquirió una gran experiencia técnico-político que lo llevó a impulsar un rediseño profundo del mismo. El mismo ampliaba la base de actores para conformar e institucionalizar por primera vez en la historia de las políticas públicas del Estado Nacional un Programa de Prevención Social de la violencia y el delito callejero que se pensaba a sí mismo, a través de diversos mecanismos participativos que incluyeron las voces de los jóvenes participantes del mismo, los referentes comunitarios, los profesionales y operadores técnicos de los equipos locales de los municipios.

La revisión de la política pública se realizó con una asistencia técnica de la Dirección de Planeamiento y Reingeniería Organizacional de la Subsecretaría de la Gestión Pública, con el propósito de crear un espacio participativo a nivel central que dialogara con los equipos locales, los referentes comunitarios y los jóvenes a través de entrevistas, encuestas y talleres para el desarrollo de un nuevo diseño que contemplara desde su inicio, a diferencia del original, la articulación entre diseño del Programa, Monitoreo y Evaluación.

Como productos de ese proceso de aprendizaje colectivo se elaboró un nuevo diseño de Programa al que se lo denominó *Rediseño* (DNPC, 2007), se mejoró un sistema de seguimiento de trayectorias de los jóvenes participantes del programa a través de la creación de nuevos formularios de relevamiento de información –guías de entrevistas iniciales, cartas compromiso con los jóvenes, planillas de programación semestral de actividades-, se realizó un audiovisual que dejó plasmado no solo las formas en que se organizaron e implementaron las actividades en los barrios sino las representaciones y juicios de valor sobre los resultados que los distintos actores señalados observaron a lo largo de cinco años de despliegue del Programa en el territorio. Asimismo, se produjeron instrumentos de monitoreo que llegaron a emplearse a lo largo de un año - y una matriz

de evaluación de procesos y resultados que no se llegó a implementar- luego que el Programa fue transferido a las localidades en las que se implementaba.

Monitorear y evaluar un programa tan vulnerable como sus destinatarios

Desde mediados de la década de 1990 en adelante y hasta 2002 los delitos contra la propiedad y contra las personas aumentaron de manera exponencial con una alta correlación estadística con el índice de Gini (Pompei 1999) el desempleo Juvenil (Golbert y Kessler, 2000; Kessler, 2005; Nuñez, 2008) entre otros factores, a la vez que el sentimiento de inseguridad (Kessler, 2009) también los acompañó de manera sobredimensionada aun cuando los índices delictivos empezaban a cambiar de tendencias a partir del 2003. Dicho sentimiento de inseguridad cobró más relevancia cuando algunas muertes violentas, como la de Axel Blumberg en el año 2004, fueron construidas como casos conmocionantes para las audiencias y generaron condiciones para la movilización social de los sectores medios y medios altos en reclamo del endurecimiento de las penas y el aumento de los controles punitivos sobre los sectores más vulnerables de la sociedad.

En dicho escenario gestionar un Programa orientado a promover los derechos vulnerados de jóvenes en conflicto con la ley a los que se les otorgaba un subsidio de empleo y capacitación (PEC) no fue tarea fácil, dado que incluso los mismos vecinos de las comunidades en las que vivían los jóvenes interpelaban a los profesionales del Programa sobre *“porque le entregan planes a los chorros y rastros y no a nuestros hijos”*.

En general los decisores de políticas públicas suelen ceder ante los reclamos públicos por *más seguridad*, tienden a obturar los procesos de desarrollo y ampliación de este tipo de iniciativas o, en el mejor de los casos, suelen quitarles su apoyo aumentando las condiciones de vulnerabilidad institucional y las chances de sostenimiento en el tiempo.

En este sentido, tanto los mandos medios de gestión política de la Dirección como el equipo técnico nacional entendió, desde el inicio, que luego de trascender las experiencias piloto, debían generar las condiciones necesarias para establecer alianzas con los distintos actores y llevar adelante procesos de información, monitoreo y evaluación permanente del Programa. Ello con el propósito central de mostrar avances e incidencias en las tasas de violencias en las comunidades y sus alrededores en las que se implementaban los proyectos locales de prevención, como así también, en las tasas de delitos contra la propiedad y las personas, aspecto que se presentaba como más dificultoso de probar dado la complejidad de factores intervinientes en los procesos de producción de hechos delictivos a nivel global.

Información, Monitoreo y Evaluación: construcción integral de un proceso ambicioso

El Rediseño estableció un proceso con tres momentos: información, monitoreo y evaluación

En el mismo se planteó que “Cualquier tarea que pretenda generar conocimiento sistemático sobre un fenómeno o una práctica requiere producir, procesar e interpretar información a partir de datos empíricos. Para ello es necesario que los datos sean accesibles, válidos y confiables.” (DNPC 2007)

En cuanto a la construcción de información, el Programa diseñó y puso en marcha un sistema de recolección de información permanente y actualizada que permitió confeccionar durante 5 años informes estadísticos tanto sobre el estado de situación de vulnerabilidad de los jóvenes al ingreso al Programa como de sus trayectorias educativas/laborales/penales durante un año de acompañamiento. Dicho sistema funcionó como monitoreo del proceso de implementación y evaluación de resultados de algunos indicadores sensibles como por ejemplo “involucramiento en prácticas delictivas” que durante los cinco periodos evaluados no superó el 5% del total de las personas que fueron dadas de baja del programa por distintos motivos.

El monitoreo, en el marco del Programa, se concibió como una forma de recolectar información que facilitara el seguimiento sobre las variables que el equipo técnico-político de gestión definió como principales. El ámbito del monitoreo fue delimitado por cada Proyecto Local de Prevención (proyecto barrial).

Se esperaba que con una frecuencia periódica, enmarcada en el ciclo anual de la planificación, el proceso de monitoreo arrojará datos para realizar eventuales sugerencias a los equipos locales para revisar, ajustar y garantizar la ejecución de las actividades previstas.

Asimismo, para la realización de los informes de monitoreo se tuvo en cuenta la información recogida tanto de fuentes primarias (visitas a territorio, entrevistas, etc.) como de fuentes secundarias (base de datos, informes y documentos, por ejemplo).

La evaluación es uno de los momentos más *espinosos* decíamos en Inseguridad Social, Jóvenes Vulnerables y Delito Urbano (2012:176). La perspectiva que adoptó el equipo de gestión para pensar y planificar el proceso evaluativo estuvo más ligado a una evaluación de tipo *ex post/de procesos e interna* (Cohen y Franco, 1992) y por ende de implementación (Ballart, 1992)

Así, el Programa preveía tres tipos de evaluación: de implementación, de resultados y de impacto. La primera llegó a ser diseñada y plasmada en una matriz de evaluación que estaba vinculada al ciclo de planificación anual y a cada proyecto local en particular. Sin embargo, no llegó a ser

implementada dado que el Programa a nivel central fue dado de baja y transferido a los gobiernos locales. La segunda y la tercera, no llegaron a ser diseñados aunque algunos *indicadores de cobertura y de resultados* (SIEMPRO, 1999) previstos en el sistema de monitoreo de trayectorias de los jóvenes en el Programa, arrojaron datos que fueron plasmados en los informes anuales.

En el caso del diseño de la evaluación de implementación constaba de una instancia inicial –a principios de año– en la que se preveía evaluar la correspondencia entre los objetivos planificados por cada Proyecto Local de Prevención y los objetivos del Programa. En una segunda instancia –sobre fin de año–, se evaluaría el logro de los objetivos específicos de cada Proyecto Local de Prevención.

Estas dos instancias de la evaluación de implementación cerrarían el ciclo anual iniciado por la planificación y contribuiría a mejorar los procesos de ejecución del Programa, las tácticas utilizadas y las acciones desarrolladas en función de éstas.

Aportes esperados de los procesos de monitoreo de los proyectos locales de prevención social

Como hemos señalado, el monitoreo en el marco del Programa, se concebía centralmente como una forma de recolectar información que facilitara el seguimiento sobre las variables que se habían definido como principales.

Ellas eran:

- El perfil de los destinatarios, para corroborar su adecuación al definido por el diseño del (PCV);
- Las actividades planificadas anualmente en los proyectos locales de prevención, para constatar su efectiva realización;
- El grado de avance en el logro de los objetivos específicos del año de cada proyecto local de prevención, para poder sugerir los ajustes necesarios que contribuyan a su consecución.

Para el acercamiento a cada una de las variables definidas las fuentes de información previstas fueron variadas. Algunas de ellas podrían ser:

Perfil:

- Entrevista inicial (en caso de tener acceso a ella)
- Ficha de seguimiento

- Charla con beneficiarios
- Charla con referentes
- Charla con familiares
- Charla con operadores

Actividades:

- Observación
- Charla con beneficiarios
- Charla con operadores
- Charla con referentes (si estos tienen contacto con el funcionamiento grupal)

Objetivos:

- Charla con referentes
- Charla con beneficiarios
- Charla con operadores
- Observación (en el caso que corresponda)

Estas fuentes eran complementadas con información que surgía de otras fuentes no previstas a tal fin (informes de los operadores, acontecimientos puntuales, reuniones con equipos locales, etc.)

El ciclo de monitoreo comenzaba una vez acordada la programación anual entre el equipo nacional y el equipo local. A partir de ello el monitor contaba con la información básica para poder chequear al menos dos de las variables principales (actividades y objetivos). El perfil de los destinatarios estaba definido en el documento del Programa.

Información que se esperaba obtener organizada por Variable

En el caso de los Perfiles se esperaba que se contraste si el grupo con el que se trabaja en el territorio correspondía al del Programa en las siguientes características:

- La edad (información que surge básicamente de las fichas)
- El ingreso a comisarías, institutos o cárceles (surgía de las fichas y/o de las charlas)
- Las prácticas de los jóvenes en relación con la violencia –personal, familiar, comunitaria– y el consumo –alcohol, drogas– (surgía básicamente de las charlas con beneficiarios, familiares, operadores y referentes)

- El nivel escolaridad (surgía de las fichas y/o las charlas)
- El trabajo (ídem)

En el caso de las Actividades, la información que arrojaba cada una de las posibles tareas del monitor era diversa.

En el caso de Observación de actividades grupales, se esperaba que la minuta dé cuenta de:

- Actividad realizada (nombre, dispositivo)
- Fase a la que corresponde la actividad
- Contenido
- Planificada o no (si estaba prevista en la planificación anual y si estaba planificada la actividad en sí)
- Cantidad de participantes
- Clima de trabajo
- Abordaje de emergentes (si ocurren o no, de qué tipo, cómo se abordó)
- Tipo de coordinación (rígida, flexible, democrática, autoritaria, anárquica)
- Nivel de participación (la mayoría, algunos, pocos, concentrada, etc.)
- Conclusiones (se observa algún tipo de cierre, devolución o síntesis de lo surgido y tratado en el encuentro, se dejan interrogantes para retomar en otros encuentros o “tareas para el hogar”).

En el caso de que la Observación fuese de una entrevista de admisión de un joven al Programa se esperaba que la misma se informara hasta el punto “Abordaje de emergentes”.

De la Charla con jóvenes que ya participaban de las actividades del Programa, se preveía obtener información sobre la fase en la que se encontraran, las actividades de las que participaban y la descripción del encuadre (grupo, horario, asistencia) que cada uno podía realizar. A partir de esta información el monitor podía observar centralmente la coherencia y pertinencia entre fase/actividad/encuadre.

De la Charla con operadores debía obtenerse información sobre el encuadre, las actividades realizadas, el tiempo en que se realizaron, las actividades en proceso de realización y el momento en que se encontraban las mismas y los obstáculos encontrados en el proceso.

De la Charla con referentes se esperaba información (en caso que puedan proporcionarla) sobre regularidad de las actividades, cantidad aproximada de participantes y asistencia; percepción sobre los efectos mediatos de la implementación del PCV, etc.

En relación con el monitoreo del grado de avance en el logro de los objetivos podía realizarse en función de la observación (en el caso de productos observables) y, básicamente, en función de la charla con distintos interlocutores.

Este grado de avance se medía a partir de indicadores construidos por el/los monitor/es, los que servían para dar indicios de los avances realizados.

A modo de ejemplo:

Si el objetivo fuera:

- Sostener el compromiso asumido en las distintas actividades

Los indicadores podrían ser:

- Cantidad de actividades sostenidas/Total de actividades emprendidas (para el total de los beneficiarios)
- Promedio de Cantidad de actividades sostenidas/Total de actividades emprendidas (por cada beneficiario)

Y la información podría surgir de:

- Charla con beneficiarios,
- Charla con operadores,
- Charla con responsables de actividades.

Si el objetivo fuera:

- Prevenir situaciones de violencia en conflictos cotidianos.

El indicador podría ser:

- Variación en la cantidad de conflictos surgidos durante las actividades
- Variación en el clima de trabajo (formas de relacionamiento, cumplimiento de las pautas fijadas por el encuadre, circulación de la palabra, reacciones y manejo de los conflictos emergentes)

Y la información podría surgir de:

- Charla con operadores
- Charla con beneficiarios
- Y de observación de actividades

Información que se esperaba conseguir organizada por Interlocutor:

Beneficiarios:

- Perfil (edad, ingreso a instituciones, prácticas, nivel de escolaridad y trabajo)
- Fase de los mismos en el Programa, actividades realizadas (tema, continuidad, planificación) y encuadre (grupo, horario, asistencia)
- Grado de avance en el logro de los objetivos

Operadores:

- Perfil (edad, ingreso a instituciones, prácticas, nivel de escolaridad y trabajo)
- Encuadre, actividades realizadas, tiempo en que se realizaron, actividades en proceso de realización y momento en que se encuentran las mismas y obstáculos
- Grado de avance en el logro de los objetivos

Referentes:

- Perfil (edad, ingreso a instituciones, prácticas, nivel de escolaridad y trabajo)
- Regularidad de las actividades, cantidad aproximada de participantes y asistencia.
- Grado de visualización institucional del (PCV) en el barrio.

Familiares:

- Percepción sobre la participación del destinatario directo en el (PCV). (Cambios actitudinales, logros alcanzados, etc.)
- Cooperación con la estrategia de contención y acompañamiento del joven
- Grado de visualización institucional del (PCV) en el barrio.

A modo de cierre

Se ha intentado sistematizar la experiencia del equipo técnico político de gestión del Programa Comunidades Vulnerables, en lo concerniente al ciclo Planificación-Monitoreo-Evaluación.

Como se señaló, tanto diseñar e implementar un Programa de prevención social de las violencias y los delitos orientado a jóvenes de comunidades vulnerables en un contexto histórico donde algunas muertes violentas fueron constituidas como *casos conmocionantes* por los medios masivos de comunicación, aceleró la demanda de las autoridades políticas de mostrar tanto la eficacia de los procesos de acompañamiento de los jóvenes como de la incidencia de las actividades del mismo, en la baja de los índices de criminalidad urbana que la ciudadanía asociaba a ellos: *delitos contra la propiedad-pibes chorros*.

El citado equipo entendió que la baja cultura evaluativa de la institución como la falta de saberes especializados entre los profesionales, necesitaba de la asistencia técnica de organismos públicos con una alta trayectoria para emprender la delicada tarea de promover un proceso participativo entre el equipo nacional, los equipos locales, referentes comunitarios, familiares y jóvenes participantes del Programa.

Ese proceso de rediseñar el Programa articulando y produciendo la mejora de sistemas e instrumentos de monitoreo y evaluación llevó 12 meses de trabajo. El mismo tiempo duro el monitoreo una vez que el Programa se transfirió a los municipios luego de su cierre en la órbita nacional.

El enorme esfuerzo de formación de un equipo técnico para implementar dichos procesos evaluativos y, luego de consensuar con los equipos locales su puesta en práctica, se vio debilitado una vez que perdió el apoyo de la gestión política de la administración central; lo que hizo que los consensos establecidos con los operadores locales obstaculizara la entrega de la información en tiempo y forma de los informes semestrales de implementación y el acceso a los territorios para emplear las técnicas previstas por el monitoreo: entrevistas a distintos actores y observaciones de actividades.

Asimismo y más allá de que los indicadores de cobertura que llegaron a dar cuenta de una alianza con 10 municipios y 6000 jóvenes durante 8 años, y los de resultados, fundamentalmente la incidencia en la baja de los índices de violencia en las comunidades donde se implementaban – señalado y reconocido por los vecinos de dichos barrios- y los bajos porcentajes de reincidencia en prácticas delictivas de los jóvenes participantes del Programa, permitieron mejorar la gestión de la estrategia nacional de prevención social pero no lograron sostener políticamente la misma, ante los embates de los actores políticos internos pertenecientes a la institución que la albergaba como de las críticas externas de actores sociales, políticos y hasta académicos.

Bibliografía

Ballart, Xavier (1992). ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación y estudios de caso. MAP. Madrid.

Cohen, Ernesto y Franco Rolando (1992). Evaluación de proyectos sociales. Siglo XXI. México.

DNPC. (2007). Rediseño del Programa Comunidades Vulnerables. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Buenos Aires.

Golbert y Kessler (2000). El crecimiento de la violencia urbana en la Argentina de los '90. El debate entre la explicación económica y sociológica. UNGS/UNGSM. Buenos Aires.

Kessler, Gabriel (2005). Sociología del delito amateur. Paidós. Buenos Aires.

Neirotti, Nerio (2000). Reflexiones sobre la práctica de la evaluación de programas sociales en Argentina (1995-1999). Buenos Aires.

Nuñez, Rodolfo. (2008). Jóvenes Vulnerables, delitos y violencia urbana en el área metropolitana de la ciudad de Buenos Aires. Tesis para obtener el título de Magister en Políticas Públicas y Gobierno, Universidad Nacional de Lanús.

Muller, Carina y otras/os (2012). Inseguridad Social, Jóvenes Vulnerables y Delito Urbano. Espacio Editorial. Buenos Aires.

Pompei, Eduardo (1999). “Delincuencia y situación socioeconómica de la ciudad de Buenos Aires”. Mimeo.

SIEMPRO-UNESCO (1999). Gestión integral de programas sociales orientados a resultados. Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales. FCE. México.