

EVALUACIÓN Y TOMA DE DECISIONES : Modelo de Gestión Asociada, una Mirada desde la Perspectiva de sus Protagonistas.

Viviana Azcurra y Gabriela Ocampo.

Cita:

Viviana Azcurra y Gabriela Ocampo (2019). *EVALUACIÓN Y TOMA DE DECISIONES : Modelo de Gestión Asociada, una Mirada desde la Perspectiva de sus Protagonistas. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-023/503>

EVALUACIÓN Y TOMA DE DECISIONES.

Estudio de caso Red de Gestión Asociada “Mejor es Dar”, periodo 2009-2015,

Gran Buenos Aires.

AUTORAS: Lic. Viviana Azcurra y Mg. Gabriela Ocampo

EJE TEMÁTICO: Políticas Públicas

Mesa 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 LANÚS

E mail: vivianaazcurra@yahoo.com.ar

RESUMEN: La evaluación, entendida como una herramienta, tiene la capacidad de recuperar la voz de los protagonistas de las políticas públicas; y de esta manera, además de permitir la recuperación de saberes y experiencias de los actores, posibilita la incorporación de los mismos al proceso de toma de decisiones, tornándolo amplio y relevante.

Desde esta mirada se emprendió la tarea de evaluar el proceso de gestión de una Red de Gestión Asociada del Programa Nacional de Microcrédito Carlos Cajade, en el periodo 2008-2015, el cual es uno de los dispositivos presentes en el mencionado Programa, constituido por organizaciones sociales del conurbano bonaerense. A través de un estudio de caso, y a partir de la construcción de la matriz de evaluación, se indagarán las capacidades de la evaluación como herramienta que posibilita que los protagonistas de las políticas públicas estén presentes no como actores pasivos, sino como co-constructores del Programa en cuestión.

¿Cómo diseñar o mejorar las propuestas de solución de problemas públicos, si no es a partir de una revisión analítica y minuciosa de sus componentes, desde una abarcadora visión que incluya a todos los actores involucrados en el proceso? Esta es la propuesta del presente trabajo.

PALABRAS CLAVE: evaluación, programas sociales, gestión asociada, alianza

Conceptos a tener en cuenta

De acuerdo con Neirotti¹, el camino para efectivizar derechos sociales es la promoción del protagonismo de la población beneficiaria de los programas sociales, en cuanto a su participación en el debate público relacionado con sus problemas, y en las propuestas de solución. En este sentido, es imprescindible generar espacios en los que esos aportes se efectivicen; la evaluación prevista desde el diseño de un programa social se propicia como uno de estos espacios.

La evaluación del proceso de gestión de la Red de Gestión Asociada “Mejor es Dar” del Programa Nacional de Microcrédito Carlos Cajade entre los años 2008-2015, nos invita en primer lugar a definir con precisión a qué nos referimos con los conceptos centrales del presente trabajo: evaluación, programa, red.

En cuanto al concepto de evaluación, no podemos dejar de citar a Neirotti, quien lo construye a partir de varios elementos centrales: “la evaluación es una forma de indagación o investigación de tipo valorativo, es decir, generadora de juicios de valor en función del patrón normativo de los involucrados en la intervención social”². Esta forma de indagación alude a un proceso, es decir, a una actividad en continuo desenvolvimiento, en la que se utilizan métodos y recursos propios de la investigación, y en donde la voz de los diferentes partícipes del programa debe tener su espacio necesario.

¿Cuál es la finalidad de la evaluación? Debe contribuir a la mejora del desarrollo y la gestión de un programa; a partir de la información obtenida y valorada, la toma de decisiones puede corregirse o afirmarse respecto de variados aspectos, tales como la propia planificación programática y su pertinencia, la sustentabilidad de los objetivos y las actividades previstas, los procesos de gestión, etc.

¿Por qué la necesidad de contar con la participación de todos los actores involucrados en un programa? Desde quienes lo diseñan, los que gestionan e implementan, hasta quienes son beneficiarios del mismo, surgen diversas miradas valorativas respecto de cada proceso llevado a cabo; en particular, los destinatarios de un programa social “no son receptores pasivos de los servicios, sino sujetos activos en el ejercicio de sus derechos. Esto implica no solamente llegar con bienes y servicios a todos aquéllos que lo necesiten sino brindar condiciones para que los destinatarios se empoderen transformándose en protagonistas del cambio de sus vidas”³.

¹ Neirotti, Nerio (2016), “Políticas sociales: múltiples actores, múltiples manos”, disponible en <http://www.agendacompartida.com.ar/storage/biblioteca/7QHvkZWn7KwwzueJqDtf7DrINhDb2F1pF18ZQP5Y.pdf>.

² Neirotti, Nerio (2007), “Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales”, IPE- Buenos Aires, Sede Regional del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, pág.4.

³ Neirotti, Nerio (2016), op. cit., pág. 3.

Las políticas públicas son los instrumentos que un Estado ofrece a disposición de ese cambio de vida en los beneficiarios; están determinadas como procesos de decisiones y acciones –como también inacciones u omisiones-, construidas socialmente. Según los niveles de aplicación, los programas son unidades específicas de las políticas públicas; conformados por proyectos, en algunos casos, se dan por finalizados cuando se determina que los problemas por los cuales se originaron ya no subsisten.

Al momento de diseñar un programa, se deberá tener en cuenta el tipo de evaluaciones que se efectivizarán a efectos de aportar conocimiento respecto de su implementación, sus efectos e impactos. Para la construcción de las evaluaciones, consecuentemente, se deberá proceder a lo que Nirenberg, Brawerman y Ruiz⁴ denominan una “negociación inicial” entre los evaluadores y quienes toman las decisiones políticas y/o son los responsables del programa o financiadores del mismo; dichos actores definirán el contexto a partir del cual se llevará a cabo la evaluación.

El evaluador es un actor con una visión particular, desde un soporte teórico y contextual determinado; considera determinados aspectos como significativos, y quizá deseche otros. ¿Cómo lograr que esta particular subjetividad obstaculice la posibilidad de una evaluación pretendidamente objetiva? El modo de equilibrar esta presunta subjetividad es incorporar la perspectiva de todos los actores que participan en el programa, siendo éstos: los funcionarios de las agencias que proveen la financiación, quienes toman las decisiones político-técnicas, los recursos humanos responsables de la implementación, las organizaciones que intervienen, y la población beneficiaria. Todas estas voces conformarán uno de los controles de la parcialidad del evaluador, a partir de la manifestación de sus puntos de vista respecto del proceso de gestión del programa, sus efectos e impactos.

Ahora bien; en nuestro caso, la tarea de evaluar un programa llevado a cabo por una red de gestión asociada requiere tener en cuenta la conceptualización adecuada para definir la red. Más allá de entender el concepto de red como lo sugiere Castells⁵ –“un conjunto de nodos interconectados”-, la multiplicidad de actores define per se múltiples intereses y diversos tipos de relaciones formales e informales que fluyen en el proceso; y que requerirá revisar la toma de decisiones impulsando una mayor horizontalidad, aunque la antigua verticalidad persista y deban coexistir en variados aspectos de la marcha del programa.

Más aún, son en muchas ocasiones las redes las que articulan las demandas sociales y las introducen en la agenda pública para su debate y posterior incorporación en la agenda gubernamental. Cuando finalmente se decida la producción de una política pública, el diseño y la implementación de sus

⁴ Nirenberg, Olga, Brawerman, Josette y Ruiz Violeta (2000), **Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales**”, Editorial Paidós, Buenos Aires.

⁵ En Neirótti, Nerio (2016), op. cit., pág. 17.

planes y proyectos requerirán el intercambio de conocimientos y perspectivas con las organizaciones y actores de la red en cuestión, con el objeto de consensuar objetivos y acciones a partir de múltiples miradas.

El caso

Respecto del estudio de caso que proponemos –evaluación del proceso de gestión de la Red de Gestión Asociada “Mejor es Dar” del Programa Nacional de Microcrédito Carlos Cajade en el periodo 2008-2015-, el Programa Nacional de Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social (PNM) se inscribe en el ámbito de las políticas sociales con enfoque en la economía social y solidaria. Se desarrolla en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a partir de la sanción de la Ley Nacional de Promoción del Microcrédito N° 26.117 en el año 2006, durante el gobierno de Néstor Kirchner.

Dicho Programa tiene como objetivo promover el desarrollo de la economía social a través del otorgamiento de pequeños préstamos a personas que despliegan alguna actividad productiva, quienes se encuentran excluidas del sistema formal dadas sus situaciones patrimoniales y laborales; asimismo, el Programa financia la tasa de interés de los créditos otorgados y carga con los gastos operativos que surgen de las gestiones pertinentes. Se propone expresamente, a efectos de la instrumentación, un modelo de gestión asociada en la que participen organizaciones desconcentradas de las áreas sociales de las provincias que adhieren, actores del sector privado y de la sociedad civil; este espacio público-privado resultante se encargará de recibir, elevar y canalizar la demanda de crédito en cada comunidad.

El Programa sostiene el concepto de microcrédito como herramienta para el desarrollo de la economía social y solidaria; y a la subsidiariedad del Estado como una inversión de la política pública que posibilita un sentido político a la distribución del ingreso; y donde se vincula al Estado con las organizaciones sociales en un modelo de gestión asociada, transformando de manera recíproca la relación público-privada⁶. Los beneficiarios del Programa son personas que se encuentran excluidas del sistema financiero formal debido a sus situaciones patrimoniales y laborales. Persigue como objetivos la promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas y los grupos de escasos recursos, y el fortalecimiento institucional de las instituciones del tercer sector que colaboran en el cumplimiento de dichas

⁶ Gandulfo, Alberto (2010), “Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social y solidaria”, Conferencia magistral en el 1° Congreso Latinoamericano de Microcrédito “Nuestra Palabra tiene Crédito”, 16 al 19 de noviembre, Buenos Aires, disponible en <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/05/8-Nuestra-Palabra-tiene-cr--dit01.pdf>

políticas sociales. Por lo cual el PNM, además de permitir la accesibilidad al crédito de los sectores precarios de la población, financia la tasa de interés de los créditos otorgados y cubre los gastos operativos que conlleva la operatoria respectiva.

Son consideradas Instituciones de Microcrédito las asociaciones sin fines de lucro: asociaciones civiles, cooperativas, mutuales, fundaciones, comunidades indígenas, organizaciones gubernamentales y mixtas, que otorguen microcréditos y brinden capacitación y asistencia técnica a los emprendimientos de la Economía Social. Dichas instituciones tienen a su cargo el financiamiento de "Emprendimientos de la Economía Social", como así también, deben desarrollar programas de capacitación, asistencia técnica y medición de los resultados de su aplicación. En la creación de esta política pública intervinieron activamente organizaciones sociales con trabajo en microcrédito en el país durante la década anterior a su sanción, denominadas "organizaciones pioneras", quienes participaron en el diseño del proyecto de ley de microcrédito y en la elaboración de su reglamentación.

El PNM es una propuesta propia del Estado relacional, ya que evidencia una articulación del Estado y la sociedad civil, frente al desafío de brindar respuestas efectivas frente a una realidad más compleja e interdependiente, en la cual la sociedad civil asume en parte la responsabilidad que fuera con anterioridad exclusiva del Estado. El programa pone de manifiesto un tipo de gestión posburocrática que posibilita la interdependencia público-privado⁷; como así también, evidencia los cambios producidos al interior del Estado que pasa de ser una organización jerárquica y concentrada a una en la que convive en línea con procesos de descentralización, desconcentración y tercerización de funciones, que requieren de formas de gobierno multinivel, y que expresa una articulación jurisdiccional nacional, provincial y municipal.

En relación al tipo de Estado en el periodo que nos ocupa, se inscribe en el modelo social conocido como "Retorno del Estado", y su papel es de activo protagonismo político, regulador de la economía y el mercado laboral, garantista del bienestar, los derechos sociales, la justicia social, sustentado sobre la base de una democracia sustantiva (sus elementos característicos son mayor movilización, organización y participación activa de los actores sociales en las decisiones).

Como programa, siguiendo a Fernández Ballesteros⁸, representa el trabajo organizado para dar soluciones a problemas detectados a través de las necesidades de determinados colectivos de población, donde interviene un complejo entramado de actores, el cual se traduce en una inversión económica, temporal y personal. A partir de las indagaciones realizadas, podemos afirmar que el

⁷ Neirotti, Nerio (2016), op. cit.

⁸ Fernández Ballesteros, Rocío (edit.), **Evaluación de programas sociales**, Madrid, Síntesis, 1996, cap. 1

programa está orientado por el enfoque de derechos (Abramovich, 2017), en virtud de que en él se reconocen:

- Participación de los actores en todo el ciclo de la política pública
- Remoción de los obstáculos que impiden la integración social
- Visión de los actores involucrados como sujetos de derechos
- Promoción de la participación e involucramiento de los actores intervinientes.
- Política orientada por el bien común, la justicia social y la igualdad.
- Reconocimiento del rol del Estado como responsable de la promoción de esos derechos.
- Organización de la acción del Estado, reglas de organización en sintonía con el enfoque de derechos humanos.
- Participación activa de los destinatarios en el proceso de deliberación y elección de alternativas.

En lo concerniente a la gestión de la política (fase del ciclo de construcción de la política pública), se inscribe en el modelo “button up”, que sostiene la importancia de formar la decisión en el contexto local⁹.

El Modelo de Gestión Asociada del Programa de Microcrédito. La ampliación y escalamiento como desafío.

La ley 26.117/06 establece, respecto de la relación entre la Comisión Nacional de Microcrédito (CONaMi) y las instituciones de Microcrédito, que la primera contribuirá al logro de la sostenibilidad por parte de las instituciones mientras que éstas se ocuparán del financiamiento a emprendedores y del desarrollo de programas complementarios de capacitación, asistencia técnica y medición de resultados. La CoNaMi debe financiar, asistir y capacitar a las instituciones y supervisar la utilización de los fondos que les sean transferidos. En el artículo 16 de la citada norma se establecen los lineamientos de la gestión asociada que guiarán el proceso de la misma.

La CoNaMi, en concordancia con la norma que le dio origen, tiene como funciones diseñar programas de financiamiento, asistencia técnica y capacitación a favor de las organizaciones sociales ejecutoras de microcrédito y podrá monitorear las sucesivas colocaciones de fondos,

⁹ Tamayo Sáez, M. (1997) “El análisis de las políticas públicas”, en Bañón, R. and Carrillo, E., Eds., **La nueva Administración**, Alianza Universidad, Madrid.

especialmente el monto y la tasa de recupero alcanzado de acuerdo al contrato de crédito, que realicen las instituciones de microcréditos que componen el Programa.

El modo de articulación entre las diferentes instituciones participantes incorpora, además de la implementación y junto con ella, instancias de deliberación con la finalidad de desarrollar la economía social. Se realizan encuentros periódicos en los que se abordan cuestiones propias de la operatoria y aspectos relacionados con la comercialización, estrategias de capacitación para las organizaciones participantes y de mejora técnica para los emprendimientos involucrados. El Programa reconoce la importancia del aporte de las organizaciones, ya que son quienes ofrecen resultados y respuestas concretas a los requerimientos de los emprendedores vinculados, y las reconoce como espacios que contribuyen a la generación de transformaciones sociales¹⁰.

El modelo de gestión asociada se completa luego de la sanción de la Ley, a instancias de la necesidad de brindar escala al Programa. Hasta diciembre del año 2015 se presentan tres modalidades básicas de gestión asociada dentro del PNM:

- Los Consorcios de Gestión Local (CGL): a partir del acuerdo entre el Programa Nacional y algunos municipios, se construyen estos espacios de acción conjunta pública-privada.
- Las Redes de Gestión Asociada (RGA): están conformadas por organizaciones sociales sectorialmente afines. Se conforman entre entidades afines en términos sectoriales que en general se concentran en una sola rama de actividad, y se diferencian de la anterior debido a que no hay presencia estatal municipal en ellas.
- El Banco Popular de la Buena Fe: se trata de organizaciones que provienen de experiencias basadas en la educación popular, que se basan en el protagonismo de los participantes. Sus prácticas se fundamentan en el acompañamiento singular de cada participante y, en esta instancia, se diferencia de la propuesta metodológica de las pioneras. Se identifica en su gestión a dirigentes y promotores.

En relación a las Redes, nuestro objeto de estudio, se encuentran a cargo de una Organización Administradora (OA) cuyas responsabilidades son legales, técnicas y administrativas en relación con el programa, y las mismas se establecen por Convenio. Sus funciones son:

- Conformar y ejecutar fondos de microcrédito para el inicio de la operatoria de otorgamiento de microcréditos de pequeña escala, a través de Organizaciones Ejecutoras (OE) que hubieren sido seleccionadas al efecto y hubieren participado previamente de la Transferencia de Metodología.

¹⁰ Gandulfo, Alberto (2010), op. cit.

- Realizar el acompañamiento y seguimiento a las operatorias de las Organizaciones Ejecutoras (OE) a través de asistencia técnica, de modo de garantizar la correcta implementación de los Fondos de Microcrédito.
- Elaborar los criterios de evaluación de los planes de trabajo y/o las propuestas que presenten las Organizaciones Ejecutoras, los cuales deben ser previamente aceptados por la Comisión Nacional de Microcrédito (CoNaMi).
- Llevar a cabo el seguimiento de la ejecución de los fondos de microcrédito en las localidades, de acuerdo con las pautas estipuladas por la CoNaMi.
- Coordinar y realizar el seguimiento correspondiente de los programas de Transferencia de Metodología, si los hubiere, de acuerdo a la planificación aprobada por la CoNaMi.

En el caso de las Organizaciones Ejecutoras (OE), tienen a cargo la implementación del Proyecto de Microcréditos con un plazo de ejecución de doce (12) meses a contar desde la recepción de los fondos. Dentro de sus obligaciones se encuentran:

- Participar en las instancias de transferencia de metodología en microcrédito dispuesta por la Organización Administradora.
- Enviar a la Organización Administradora la información actualizada de toda su operatoria, según plazos establecidos por el Programa.
- Garantizar un soporte administrativo y un sistema ágil en el otorgamiento de Microcrédito.
- Garantizar la conformación y funcionamiento efectivo de un comité de crédito local o un órgano similar en cada Organización Ejecutora, que evalúe la solicitud de crédito de los emprendedores.
- Elaborar y construir criterios de evaluación de los proyectos de las Unidades Productivas para garantizar su sustentabilidad.
- Garantizar la constitución y formación de un equipo de promotores de crédito que promuevan la vinculación directa con el emprendedor.
- Elaborar y presentar la Propuesta de Trabajo ante la Organización Administradora.
- Arbitrar los medios para el desarrollo de instancias de fortalecimiento o cualquier otro tipo de producto no financiero, tendientes al mejoramiento de la productividad de los emprendimientos.
- Estar legalmente constituidas como asociaciones civiles sin fines de lucro, cooperativas o fundaciones y estar estatutariamente facultadas para realizar actividades alineadas con los objetivos sociales del microcrédito.
- Efectuar el seguimiento de los proyectos socio-productivos financiados.

- Presentar a la Organización Administradora un informe cada trimestre sobre la evolución de los fondos, donde se contemplen los créditos entregados, cuotas cobradas, gastos de funcionamiento y/o de capacitación y asistencia técnica.

La Organización a cargo de la administración del programa (OA), puede desempeñarse como ejecutora (OE), ejerciendo una doble función dentro del Programa.

En las redes, Neirrotti y Poggi¹¹ conciben niveles de construcción por su grado de profundidad. Las más superficiales son las de reconocimiento: sus acciones están destinadas a la aceptación de los otros; les siguen las de conocimiento, donde hay un interés de entender lo que los otros son o hacen; las de colaboración implican una disposición a prestar ayuda con reciprocidad; en las de cooperación se comparten actividades y recursos solidariamente, aunque de manera esporádica; y en las de asociación se avanza hacia fines y proyectos comunes sobre una base de confianza. Las alianzas se ubican en las zonas más profundas de construcción de redes.

Se entiende a una alianza como la articulación de actores diversos en función de objetivos comunes, que ponen a disposición sus recursos tanto humanos, materiales como financieros, a fin de solucionar problemas, aprendiendo en forma conjunta en un proceso donde se establecen las reglas y consensos para el desarrollo de acciones comunes. La conceptualización teórica mencionada pone de manifiesto la importancia de relevar las experiencias singulares encuadradas dentro del modelo de gestión asociada, que posibilite ponderar la fortaleza y robustez de cada experiencia.

3. Toma de decisiones y Evaluación. Notas de su hechura desde la mirada del gestor.

El Programa de Microcrédito, como ya se señaló, da cuenta de la estrecha relación entre la esfera pública y la sociedad civil, construyéndose un espacio de intersección que involucra su gestión. El desarrollo del mismo se vio moldeado por la experiencia anterior de las organizaciones pioneras que contribuyeron con su diseño, que lo constituye en una instancia pública que ejemplifica esa relación:

“Desde Horizonte, tomamos conciencia de la importancia de las organizaciones en las políticas públicas. Desde el ‘95 buscamos espacios sin conseguir mucho, y después del 2000, fines del 2001, el espacio de discusión lo autogenerábamos las organizaciones estrictamente... La Ley de Microcrédito es una Ley que tiene todo lo que pudimos poner en ese momento las organizaciones que venimos buscando que nos eximamos de impuestos, que el Estado subsidie los créditos, que se subsidie la estructura de las organizaciones, que se cree un ente que coordine las políticas estrictamente para ese sector, que sean créditos que estén en relación a la canasta básica de alimentos, que se defina el sujeto de crédito por su grado de precariedad” (Solís, Marcos, ex Director General del Programa).

¹¹ Neirrotti, Nerio y Poggi, Margarita (2004), “Alianzas e innovaciones en proyectos de desarrollo educativo local”, Buenos Aires IIPE/UNESCO

La Ley de Microcrédito establece un sistema central a partir de la construcción de una plataforma informática que le permite disponer de información para el análisis de la operatoria, realizando un seguimiento y monitoreo de las propuestas implementadas. Esto es de suma utilidad para la realización de ajustes y correcciones estratégicas a las políticas de microcrédito seguidas por la Comisión Nacional. Dicha plataforma fue implementada con anterioridad a su implementación a nivel general en la Asociación Civil Horizonte. El Programa rescata la experiencia informática de seguimiento como uno de los pilares básicos sobre los cuales se asienta –junto a la visión integral territorial, la gestión asociada y el desarrollo institucional de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para ampliar el alcance territorial del microcrédito¹². El sistema permite obtener los resultados de la organización vinculados con recupero, colocación y rotación de los fondos crediticios.

Surge a partir de las fuentes consultadas y en sintonía con las recomendaciones brindadas por Ferreyra¹³ que las experiencias participativas instrumentadas por las organizaciones microcrediticias –y las generadas en áreas gubernamentales del Programa, a cargo del área técnica- presentaron déficit en su registro y sistematización, a fin de lograr aprendizajes a partir de dichas experiencias y la generación de instrumentos de consulta. El material de consulta es el que surge de las experiencias previas a la creación del Programa llevadas adelante por las organizaciones pioneras, aunque no da cuenta de un registro riguroso de las mismas. Otro de los trabajos destacados que contribuyeron en el diseño e implementación, es el estudio establecido por el Programa sobre la demanda potencial del microcrédito en el que se señala que son 1,5 millones las unidades económicas que necesitarían microcréditos para desarrollarse.

Es de destacar que las organizaciones pioneras se constituyeron en fuentes de consulta permanente, situación reconocida por quienes ocuparon cargos de gestión y provenían de la actividad microcrediticia no gubernamental, y representantes en el periodo anterior a la sanción de la Ley de las instituciones convertidas en pioneras por el programa¹⁴.

A modo de reflexión, surge de las fuentes consultadas que los temas de evaluación, monitoreo y seguimiento se limitaron casi con exclusividad al análisis cuantitativo del sistema del software del Programa, en relación con otros tipos de informes de seguimiento cualitativos que no fueron

¹² Disponible en https://issuu.com/emprendersocialrionegro/docs/01_programa_de_microcredito_padre_carlos_cajade. Consultada el 10/6/18

¹³ Ferreyra, I, (2014), “La gestión asociada del Programa Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social: oportunidades para una evaluación participativa”, en XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 noviembre.

¹⁴ “Cuando tenía alguna duda, recurría a Horizonte” (Solís, Marcos, entrevista del 20.6.19)

implementados, y en otras circunstancias fueron escasamente utilizados como fuentes de análisis para la mejora del programa. Como respuesta a esta situación, se sostiene que obedece a la compleja dinámica que posee la gestión, donde la presión se centra en la ejecución del presupuesto, siendo un problema central o “deuda capital la subejecución”, tal como sostiene Solís. Frente a esta situación, las fuentes sostienen que el software es un instrumento que responde a estas urgencias, prescindiendo de la lectura cualitativa de la percepción de los involucrados en el Programa que, aunque se considere necesaria, fue desplazada debido a la dinámica inherente en la gestión.

Se evidencia de lo descripto que se realizaron diferentes instancias de evaluación, que ponen de relieve las funciones que tiene la evaluación según su aprovechamiento¹⁵, y que incluyen las de perfeccionamiento o mejora, rendimiento de cuentas o responsabilidad y ejemplificación o iluminación para acciones futuras. En la primera, la evaluación se concibe como una instancia metodológica que posibilita la retroalimentación y el aprendizaje sobre la propia práctica, aspecto que pone de relieve el aporte de la evaluación como instrumento de mejora y perfeccionamiento, ofreciendo las garantías de la calidad del programa. Siguiendo a Bustelo, en relación a la rendición de cuentas, la evaluación sirve como instrumento que posibilita en los diferentes niveles de responsabilidad rendir cuentas sobre la gestión y los resultados del programa.

Se considera oportuno dar cuenta de los resultados del Programa¹⁶, en los 9 años de desarrollo desde su creación: se constituyeron 270 Organizaciones Administradoras y un total de 846 Organizaciones Ejecutoras a nivel nacional, con un total de 7 mil promotores de microcrédito que brindan acompañamiento y asesoramiento técnico. Se invirtieron 1.500 millones de pesos, que involucraron a 1 millón de emprendedores¹⁷. A través del Programa se han generado 247 mil nuevos puestos de trabajo; más de 165 mil emprendimientos productivos han recibido este apoyo económico, siendo el índice de recupero del 92%, a una tasa de interés al 6 % anual.

4. Red de Gestión Asociada “Mejor es Dar”.

En sintonía con lo dispuesto por el Programa, la Red “Mejor es Dar” es una red compuesta por organizaciones ya constituidas, que tienen trabajo territorial. Forma parte de la Federación de Asociaciones de Microcrédito y Economía Social de Argentina (FAMESA) creada en diciembre del

¹⁵ Bustelo Ruesta, M. (1999) “Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 4 (Primavera verano 1999): 9-29.

¹⁶ Fuente: software microcrédito 2015, no publicado.

¹⁷ Fuente: entrevista con Solís, M. de fecha 20.6.19

2014, la cual además reúne a una treintena de organizaciones sociales de todo el país y constituye una nueva herramienta de defensa de la economía social y solidaria¹⁸.

La Red “Mejor es Dar” forma parte del dispositivo RGA del PNM a partir del año 2009, y está compuesta por las asociaciones civiles “Mejor es Dar”, “Semillitas” y “Emanuel”, quienes pertenecen al culto evangelista con reconocimiento público del Estado. La Red reconoce que comparten objetivos comunes, establecidos a partir de necesidades compartidas que trascienden lo establecido por el propio Programa de Microcrédito, en tanto resaltan la importancia del accionar en red, con atributos que permiten superar las intervenciones individuales, realizadas en soledad.

La Organización que administra la Red es “Mejor es Dar”; antes de desarrollar esta función, realizaba un programa de capacitación –“Espíritu Emprendedor”-, dirigido a emprendedores de la zona de Almirante Brown desde los años '90; luego, formó parte de la red “Nuestras Huellas” como Organización Ejecutora durante el año 2008.

La OA identifica dos pilares que condicionan el buen desarrollo del Programa: conocimiento-formación en microcrédito y apego a lo establecido metodológicamente por el PNM. La elaboración del proyecto es en forma colectiva y consensuada, en tanto el proceso de implementación es una instancia de formación, intercambio, colaboración y establecimiento de las estrategias que posibiliten alcanzar los objetivos de colocación, recupero de la cartera microcrediticia, como así también el fortalecimiento de espacios de comercialización. Este tipo de accionar colectivo de organizaciones de la sociedad civil denota que sus actores, aun a pesar de las limitaciones institucionales que presentan, tienen espacios de maniobra que les permite decidir sobre la actuación con otros para el abordaje de problemáticas, fortaleciéndose mutuamente, y, en concordancia con Neirotti¹⁹, facilita el tránsito de un estilo tradicional de gobierno a uno más flexible, dinámico.

Desde el PNM, la Red “Mejor es Dar” forma parte de las RGA, y es una instancia de labor conjunta y articulada que tiene como fin que el microcrédito se convierta en una herramienta que colabore en términos de organización de la comunidad, a través de la articulación con diferentes protagonistas en un territorio compartido, donde se generan y fortalecen lazos sociales entre ellos, contribuyendo de esta manera al desarrollo de los emprendimientos. Para lo cual, se establece que la CoNaMi contribuya a la sostenibilidad de las organizaciones que la componen mientras que se

¹⁸ La nueva Federación plantea entre sus objetivos sociales profundizar la promoción y el desarrollo de la economía social, poniendo a ésta al servicio del desarrollo humano y no al revés; consolidar a las organizaciones, fortaleciendo y generando articulaciones regionales fuertes, identificando las realidades en cada territorio.

¹⁹ Neirotti, Nerio (2016), op. cit.

aboquen a financiamiento a emprendedores y objetivos propios del Programa (Art. 16ss; Ley 26117/06).

En relación a la evaluación, la Red utiliza los instrumentos de seguimiento y monitoreo establecidos por el Programa, tales como el sistema informático y el modelo de rendición de cuentas solicitado. A lo cual, se suma un informe final de gestión que incluye los resultados alcanzados, abarcando aspectos cualitativos y cuantitativos. Esta evaluación *ex post* es de carácter anual, y forma parte de las exigencias establecidas por el Programa, dando cumplimiento al cierre del expediente de la operatoria respectivo.

La Red mantiene una estrecha relación con el área de evaluación del Programa central, que facilita el proceso de elaboración e implementación del proyecto. La misma está compuesta por técnicos responsables del acompañamiento, transferencia metodológica y evaluación del proyecto ejecutado, como así también la evaluación *ex ante* de la propuesta inicial de la Red. Producto de las fuentes consultadas, se obtuvo que no se presentan instrumentos estandarizados de evaluación que permitieran relevar las particularidades del proceso de implementación que llevaba a cabo la Red.

5. Consideraciones Finales

El modelo de gestión que materializa la Red, da cuenta de la apertura del Estado hacia la sociedad civil que posibilita potenciar los aportes de las organizaciones sociales, que se desarrollan en el espacio local posibilitando la proximidad de las estructuras y agentes del Estado con la población. Es un tipo de experiencia que, más allá de las estructuras de tipo jerárquico que mantienen su vigencia, aprovecha todas las potencialidades que la organización en red puede aportar, donde se generan instancias participativas que posibilitan el empoderamiento de los sectores populares.

Queda expresada la trascendencia de la evaluación como herramienta reticular en todo el proceso del Programa, que permite la presencia de la voz de las organizaciones sociales que conforman la Red; en el caso en particular, podemos anticipar que la evaluación se centra en mayor medida en los datos cuantitativos surgidos de los programas informáticos de respaldo de la gestión, con una menor injerencia del análisis cualitativo respecto de diversas variables de la implementación y efectos e impactos del Programa. Asimismo, tampoco se puede afirmar que se han utilizado herramientas de evaluación durante la implementación del Programa cuyos resultados obtenidos hayan sido aprovechados para la mejora y/o corrección de la gestión del mismo. En este sentido, se podrá proponer dicha evaluación complementaria a partir de una evaluación *ex post* a efectos de registrar las percepciones de todos los actores involucrados en la Red, con el objeto de construir un

conocimiento que sea base de un aprendizaje conjunto y posible materia prima para un proyecto a futuro de nuevos Programas de Microcrédito.

Bibliografía Consultada

Bustelo Ruesta, M. (1999), “Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas”, en **Revista Española de Desarrollo y Cooperación** 4 (Primavera verano 1999): 9-29.

Fernández Ballesteros, Rocío (edit.), **Evaluación de programas sociales**, Madrid, Síntesis, 1996, cap. 1

Ferreira, I. (2014), “La gestión asociada del Programa Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social: oportunidades para una evaluación participativa”, en XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 noviembre.

Gandulfo, Alberto (2010), “Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social y solidaria”, Conferencia magistral en el 1º Congreso Latinoamericano de Microcrédito “Nuestra Palabra tiene Crédito”, 16 al 19 de noviembre, Buenos Aires, disponible en <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/05/8-Nuestra-Palabra-tiene-cr--dito1.pdf>

Muñoz, R. (2006), “Alcance de las Microfinanzas para el Desarrollo Local. Microcrédito en el Conurbano Bonaerense: un análisis de casos”. Tesis de Maestría en Economía Social (ICO-UNGS).

Neirotti, Nerio y Diego Pereyra (2017), “Reflexiones sobre la formación en evaluación en Argentina. El caso de la Especialización en Evaluación en Políticas Públicas, (UNLa, UNAJ)”, en XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.

Neirotti, Nerio (2016), “Políticas sociales: múltiples actores, múltiples manos” en **Revista Académica Estado y Políticas Públicas**, N°6, FLACSO, disponible en <http://www.agendacompartida.com.ar/storage/biblioteca/7QHvkZWn7KwwzueJqDtf7DrINhDb2FlpFl8ZQP5Y.pdf>

Neirotti, Nerio, Brissón, María E. y Mattalini, Matías (2015), “Tiempo de retorno del Estado. Realidades y desafíos de la evaluación de políticas y programas en Argentina”, en Maldonado Trujillo, Claudia y Pérez Yarahuan, Gabriela (eds.), **Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina**, México, CIDE-CLEAR, pp. 31- 70.

Neirotti, Nerio (2011), “Educación e intersectorialidad en el espacio local, Análisis de dos casos en Perú y Chile”, Tesis doctoral, FLACSO Argentina, Buenos Aires, no publicado. Aprobado por Resolución M.J.yD.H. N° 1074/11.

Neirotti, Nerio (2007), “Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales”, IIPE-Buenos Aires, Sede Regional del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, pág.4.

Neirotti, Nerio y Poggi, Margarita (2004), “Alianzas e innovaciones en proyectos de desarrollo educativo local”, Buenos Aires IIPE/UNESCO.

Nirenberg, Olga, Brawerman, Josette y Ruiz Violeta (2000), **Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales**, Editorial Paidós, Buenos Aires.

Tamayo Sáez, M. (1997) “El análisis de las políticas públicas”, en Bañón, R. and Carrillo, E., Eds., **La nueva Administración**, Alianza Universidad, Madrid

Documentos públicos consultados

CONAMI (2007) “Manual operativo para metodologías de grupos solidarios”.

CONAMI (2013) “Modelo de Convenio Ministerio de Desarrollo Social de la Nación” – Secretaría de Economía Social

Páginas web consultadas

<https://plataformacelac.org/programa/430> (consultada el 10.06.19)

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/informes/el-microcredito-confianza-y-apoyo-para-grandes-transformaciones>
(consultada el 10.6.19)

https://issuu.com/emprendersocialrionegro/docs/01.programa_de_microcredito_padre_carlos_cajade (consultada el 10.06.19)

Fuentes primarias/Entrevistas

Licenciado Marcos Solís, primer Director General del Programa en el periodo 2006-2015. Entrevista realizada en fechas 19 y 20 de junio de 2019.

Doctora Gabriela Lacquoniti, a cargo de la Dirección de la Organización Administradora “Mejor es Dar” de la Red de Gestion Asociada del PNM, 2009-2015. Entrevista realizada el 2 de julio de 2019.