

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Formulación, diseño y evaluación de programas y proyectos sociales. Un enfoque desde la inclusión social y la equidad.

Mónica Mabel Clot.

Cita:

Mónica Mabel Clot (2009). *Formulación, diseño y evaluación de programas y proyectos sociales. Un enfoque desde la inclusión social y la equidad. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/577>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Formulación, diseño y evaluación de programas y proyectos sociales

**Un enfoque desde la
inclusión social y la equidad.**

LIC. MÓNICA MABEL CLOT
UBA.
monicaclot@yahoo.com.ar

INTRODUCCIÓN

A fines del siglo XX América Latina en general ha estado inmersa en un contexto de profundas transformaciones en el ámbito político y socioeconómico debido en gran parte al ajuste y la puesta en marcha del modelo neoliberal.

Desde una mirada nacional, el proceso de modernización excluyenteⁱ desembocó en una dinámica de desindustrialización, que fue acompañada por la concentración creciente de la actividad económica en manos de grupos privados y empresas multinacionales. El proceso de reforma estructural impulsó una dinámica de fragmentación y expulsión que terminó arrastrando a sectores fuertemente asalariados e integrados al mercado formal, además de otras franjas de trabajadores vinculados al trabajo informal.

Como consecuencia, en pocos años la cartografía social del país varió considerablemente, poniendo de manifiesto el aumento de las desigualdades sociales con la consiguiente segregación obligada de los excluidos del modelo, reflejada en la multiplicación de villas de emergencia y asentamientos.

Este proceso implicó la precarización laboral de un enorme contingente de trabajadores y/o su participación en actividades informales para la supervivencia afectando a hombres, mujeres y jóvenes procedentes de los sectores medios y populares distanciados al mismo tiempo de las instituciones políticas y educativas.

En consonancia con estos cambios, el Estado argentino redefinió su papel, abandonando roles y responsabilidades, al tiempo que otros actores cobraban protagonismo en el campo de la política social, en especial las organizaciones de la sociedad civil. En efecto, el Estado se ha contraído y se le ha dado prioridad a los mecanismos de mercado como el modo más eficiente en la asignación de recursos, lo que implica un gran costo para la sociedad. Así se han ampliado los tradicionales problemas de pobreza y desigualdad y han aparecido nuevos problemas emergentes de las nuevas relaciones sociales que implican la globalización y la apertura económica.

En este contexto se han profundizado la vulnerabilidad social y los mecanismos de exclusión y la aparición de los “nuevos pobres”. Si bien se han dado importantes resultados macroeconómicos generados en términos de control de la inflación, equilibrio fiscal y aumento de la productividad y el crecimiento, no han sido suficientes para

ⁱ LA SOCIEDAD EXCLUYENTE: La Argentina bajo el signo del neoliberalismo”.Maristella Svampa.2005

promover el desarrollo humano, como lo muestra la experiencia argentina en la década de los noventa, acentuada por la crisis del 2001. Como consecuencia, se impuso un crecimiento económico disociado del bienestar del conjunto de la sociedad, modelo en el que convergen modernización económica y dinámica de polarización social.

Así, ya sea por iniciativa de las organizaciones de la sociedad civil, o bien por las políticas promovidas por los organismos y agencias internacionales de financiación, comienza a prevalecer una lógica de implementación de políticas sociales acotadas que apuntan muchas veces a paliar una situación de privación material, cultural y simbólica de los grupos vulnerables más que a encarar factores estructurales de pobreza.

En este marco toma auge la gestión de programas y proyectos como formas de enfrentar los problemas de esos grupos poblacionales, fundamentalmente a partir del año 2000 con el aumento del desempleo de jefes y jefas de familia, el aumento de la pobreza estructural y la indigencia en el contexto del modelo neoliberal vigente en la Argentina en la década del 90.

POLÍTICAS SOCIALES, PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES

Las políticas socialesⁱⁱ se orientaron cada vez más a partir del año 2000 a compensar la situación de los grupos afectados por el aumento de la pobreza y de la desocupación y el debilitamiento de los servicios sociales universales, emergentes de la reestructuración económica, la reversión de las políticas distributivas y la mayor desigualdad social.ⁱⁱⁱ

Siguiendo a Cohen y Franco (2005) las políticas sociales se relacionan con la superación de las desigualdades bajo el principio de la “equidad social” como valor alcanzable, a partir de la inversión en educación, la compensación social y la cohesión

ⁱⁱ La política social, en su aspecto más general, puede ser pensada como un conjunto de acciones públicas y/o privadas relacionadas con la distribución de recursos de todo tipo de una sociedad particular, cuya finalidad es la provisión de bienestar individual y colectivo.

ⁱⁱⁱ BRAWEMAN, Josette. Programación y Evaluación de Proyectos Sociales.2003

social, a través de una oferta universal pero focalizada discriminando positivamente ciertos grupos poblacionales que lo demandan^{iv}.

Por Plan se entiende un documento generalmente producido por los niveles centrales (por ejemplo, gobiernos nacionales o provinciales) que plantea objetivos prioritarios y explicita una serie de directivas generales en torno a los mimos, las estrategias y los medios y/o recursos para obtenerlos.

El Programa hace referencia a un conjunto coordinado y ordenado de propuestas que persiguen los mismos objetivos y tienden a la atención de problemas específicos relacionados con algunos de los aspectos señalados en el Plan.

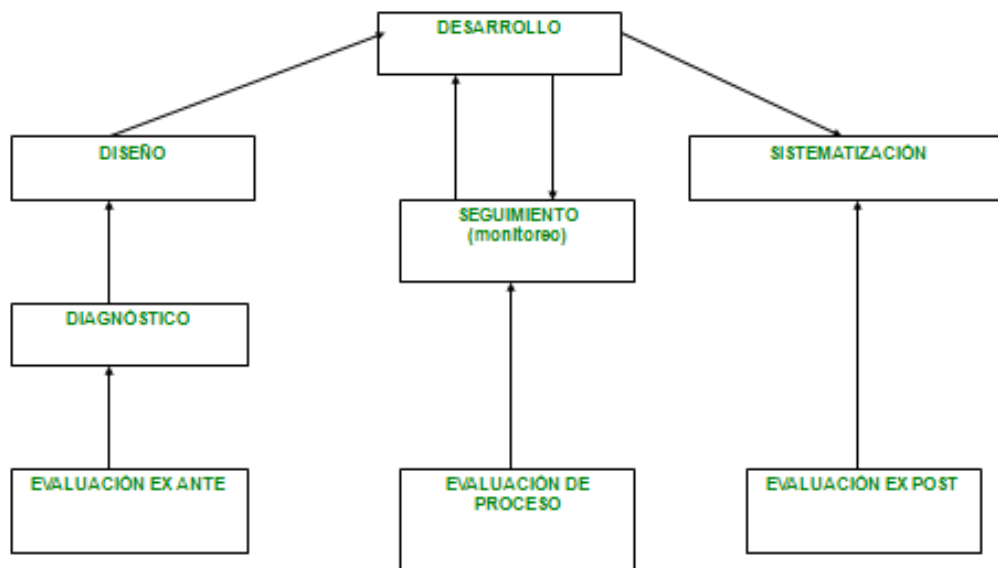
Los proyectos constituyen la unidad mínima para la acción y son operacionalmente definidos como la unidad mínima de asignación de recursos.

La expresión "**proyecto social**" requiere una precisión. Por tal se entiende a un conjunto de promesas y compromisos de acción que implican un proceso de conversión a partir de una situación inicial que se declara insatisfactoria (problema social), a través de un ciclo de acción orientado hacia un fin que tiene por propósito provocar impactos sobre individuos o grupos -denominados también población-objetivo, grupo-meta o beneficiarios- destinados a mejorar las condiciones-calidad de vida. Los Proyectos Sociales producen resultados o productos y comprenden una determinada asignación de recursos y responsabilidades con el propósito de satisfacer necesidades básicas, construir capacidades, modificar condiciones de vida o introducir cambios en los comportamientos, en los valores o en las actitudes que los sustentan, particularmente en los grupos vulnerables, en situación de pobreza y excluidos de la sociedad.

^{iv} Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. Cohen, Ernesto y Franco, Rolando CEPAL, Siglo XXI editores. México (2005)

Gráfico N° 1: CICLO DE VIDA DE UN PROYECTO SOCIAL

Gráfico N° 1 Elaboración propia



Elaboración propia en base a *Programación y Evaluación de Proyectos Sociales. Aportes para la racionalidad*. Buenos Aires. Niremberg, Olga; Brawerman, Josette; Ruiz, Violeta, ED. Paidós (2006)

PROBLEMA, DIAGNÓSTICO TRADICIONAL Y DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO

El problema social se plantea cuando existe una diferencia identificable entre los ideales y la realidad, es la situación inicial o “de base” que implica una “brecha” con respecto a una situación “deseada” que es la “imagen objetivo”. El puente entre uno y otro extremo es un proyecto social. A partir del problema central (brecha) se construye una red causal (árbol de problemas cualitativo o cuantitativo) La causa que tiene un papel significativo en la generación del problema la denominamos nudo crítico. Como contracara del árbol de problemas se construye el árbol de alternativas. La alternativa de acción seleccionada se convierte en el objetivo específico del Proyecto.

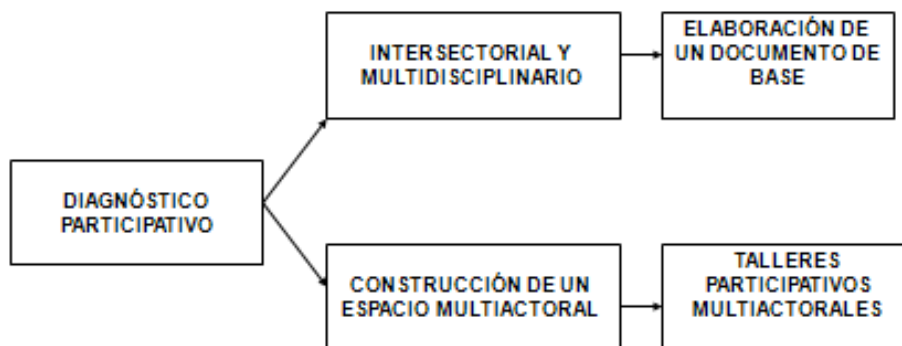
El diagnóstico justifica y fundamenta el Proyecto, ya sea exploratorio, descriptivo y/o explicativo o participativo. En función de este último cabe mencionar que involucrar la participación de la población objetivo a través de técnicas cualitativas como los talleres, las entrevistas, el mapeo de actores o cuantitativas como los censos participativos o las encuestas resulta fundamental porque mejora el diseño, posibilita el control de la población destinataria sobre el Proyecto, e incrementa la sustentabilidad de los Proyectos Sociales. La participación social de la población objetivo debe ser inducida en sus diferentes niveles e intensidad, y no estar reservada solamente a “los que saben”.

Los propios receptores de los bienes deben intervenir a lo largo del ciclo de vida de un Proyecto, como concededores de sus verdaderas necesidades.

El diagnóstico participativo presenta dos momentos:

Gráfico N° 2: Elaboración propia

Gráfico N° 2 Elaboración propia

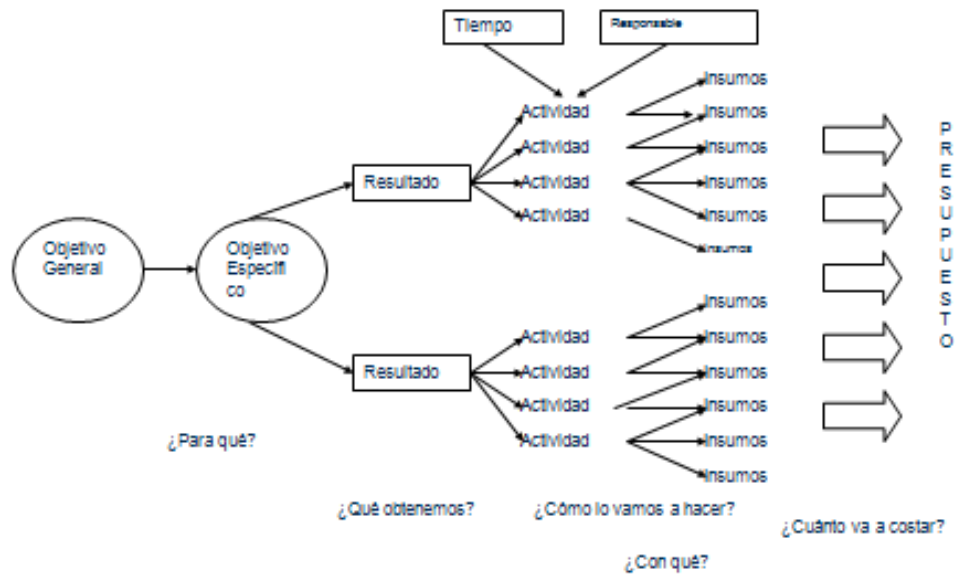


El momento intersectorial y multidisciplinario es llevado a cabo por los técnicos y profesionales que recopilan y analizan la información secundaria existente y accesible: estadística y documental. Luego elaboran un documento de base. El segundo momento lo constituye la construcción de un espacio actoral para la participación, donde los primeros pasos son la identificación de actores relevantes (mapeo de recursos y actores) y su convocatoria. A partir de esto se entrega el documento de base a los participantes que integrarán un taller participativo, con suficiente anticipación para que pueda ser leído y/o explicado a través de una lectura compartida que nivele su comprensión. El taller constituye una de las mejores técnicas de participación.

Los pasos del taller son: suministro de un instrumento previo a cada participante para llenar colectivamente con lo que cada uno aporte; subdividirse en pequeños grupos de trabajo para trabajar sobre dicho instrumento; análisis, discusión y procesamiento en plenario; unificación en un solo producto con acuerdos y disensos; confrontación de datos y devolución inmediata a los actores involucrados. El proceso puede completarse con entrevistas a informantes claves que no se hubieran incluido en los talleres. Una vez cumplidos los pasos anteriores el equipo técnico: conforma un nuevo documento de base, se somete a revisión por los actores involucrados para su ajuste, y, recién entonces el equipo técnico está en condiciones de formular el Programa o Proyecto. El mismo será puesto en consideración al grupo multiactoral. Se ejemplificará con el caso de Malargüe, municipio saludable de la provincia de Mendoza.

Gráfico N° 3: PLAN DE TRABAJO DE UN PROYECTO

Gráfico N° 3 Elaboración propia



Elaboración propia en base a *Programación y Evaluación de Proyectos Sociales. Aportes para la racionalidad*. Buenos Aires. Niremberg, Olga; Brawerman, Josette; Ruiz, Violeta, ED. Paidós.(2006)

DISEÑO DEL PROYECTO. EL MARCO LÓGICO

El Marco Lógico es un método y un formato para construir y organizar la información en el proceso de diseño y evaluación de los Proyectos.

Es neutro y se fundamenta en la gerencia por resultados pues orienta las actividades hacia los objetivos, pues supone que las acciones contribuirán a un cambio en la realidad, así como la integración del Proyecto en un sistema mayor como contexto.

La construcción del Marco Lógico parte de la definición del Fin u Objetivo General del Proyecto. Tiene una lógica vertical y otra horizontal: las columnas representan niveles de objetivos del Proyecto y los medios que se necesitan para lograrlo y las filas indican cómo pueden verificarse esas realizaciones. Se basa en el principio de causalidad.

Se expresan en términos de condicionantes “si” a la que sigue la relación.

El Marco Lógico incluye los supuestos que son un juicio de probabilidad de éxito del Proyecto y se especifican como los riesgos que se identifican en cada etapa: ambientales, financieros, institucionales, sociales, políticos, climatológicos u otros factores que puedan hacer que el Proyecto fracase. El riesgo se expresa en como un supuesto que tiene que ser cumplido para avanzar al nivel siguiente de en la jerarquía de objetivos.

La importancia de la inclusión del Marco Lógico y su aplicación para el diseño de Proyectos Sociales reside en que es una herramienta o instrumento que puede utilizarse para probar la coherencia en el diseño de un Proyecto, que expresa en un solo cuadro la información más importante de un Proyecto y organiza en forma lógica el plan de ejecución. Asimismo ofrece una estructura que permite a los encargados de planificación y evaluación de Proyectos especificar con claridad y precisión los distintos componentes del Proyecto y las vinculaciones que existen entre ellos.

EVALUACIÓN DE PROYECTOS SOCIALES

Si se entiende la *planificación o programación* como la “reflexión que precede y preside la acción” (Mathus, C. 1987), puede decirse que la evaluación constituye esa reflexión continua a medida que la acción se desarrolla al tiempo que alimenta con sus hallazgos a la planificación y gestión de los proyectos.^{vi}

El proceso de planificación/ejecución/evaluación, es una integridad indivisible, conformada por momentos – funciones – en continua retroalimentación.

^v. Evaluar para la transformación. NIREMBERG, Olga.2000

^{vi} NIREMBERG, op cit

La evaluación procura identificar y corregir la máxima cantidad de eventos que puedan oponerse o dificultar la acción en el marco de tales políticas, programas o proyectos y de reducir la incertidumbre, de modo de obtener los cambios deseados en la situación encontrada inicialmente como desfavorable.

Se entenderá por evaluación de programas o proyectos sociales 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, Olga; Brawerman, Josette y Ruiz, Violeta, 2000). Esta actividad debe ser prevista tal como las otras acciones del proyecto o programa, puesto que es una actividad más.

La evaluación permite a los conductores de programas o proyectos, y a otros actores estratégicos, tomar decisiones acertadas, confiables y fundamentadas acerca de qué se hará (evaluación ex ante) cómo seguir (evaluación de proceso o monitoreo), cómo dar a sus acciones la direccionalidad deseable, en base a las apreciaciones valorativas sobre lo que se vino haciendo y logrando y qué se hizo (evaluación ex post).

La evaluación ex ante es predictiva, se anticipa al Proyecto pues se efectúa cuando el Proyecto aún no se ha iniciado, se anticipa a la acción. Puede efectuarse en la etapa de idea o de perfil, o bien cuando el Proyecto ya ha sido formulado. Permite determinar si el Proyecto satisface o no los requisitos de rentabilidad o costo/impacto establecidos y al mismo tiempo la alternativa óptima para su aplicación.

El monitoreo es la evaluación de proceso que se realiza una vez que el Proyecto ha iniciado su ejecución. Cumple determinadas funciones: identifica fallas en el diseño, establece si el Proyecto se está realizando conforme al Plan, examina continuamente los supuestos del Proyecto, determinando los riesgos de no cumplir con los objetivos, identifica los problemas recurrentes que necesitan atención, determina la probabilidad de que se produzcan los componentes o productos en forma planificada, verifica si los

componentes resultarán en el logro del Propósito, recomienda cambios al Plan de Ejecución y ayuda a identificar soluciones a problemas.

La evaluación ex post consiste en una evaluación de resultados o impacto^{vii} y hace a la eficacia^{viii} del Proyecto. Puede ser de proceso (mejorar la eficiencia operacional del Proyecto) o de impacto (determina los cambios producidos en la población beneficiaria o el grado que se alcanzaron los objetivos perseguidos). Como evaluación de procesos mide la eficiencia^{ix} con que opera el proyecto realizando una evaluación periódica. Afecta a la implementación y a las operaciones y mira hacia delante.

La evaluación ex post de Impacto mira hacia atrás, si el Proyecto funcionó o no, va más allá del Proyecto. Puede considerarse como un único momento evaluativo o bien como momento final de un proceso continuo de evaluación: “con línea de base” o “sin línea de base”^x.

En función de quién realiza la evaluación pueden distinguirse cuatro tipos: la evaluación externa, interna, mixta y participativa. La evaluación participativa minimiza la distancia entre el evaluador y los beneficiarios, se utiliza particularmente para pequeños Proyectos y se realiza en el territorio mismo dónde éstos se ejecutan. Lo más sencillo es involucrar a los actores en la determinación de los grandes ejes que debiera considerar la evaluación y a partir de ahí solicitar que planteen las preguntas que en cada uno de esos ejes parecen relevantes. Luego los metodólogos podrán traducir los ejes en dimensiones y las preguntas en variables e indicadores. Este proceso implica varias idas y vueltas y puede aplicarse a la etapa de diseño.

^{vii} Impacto: hace referencia al grado en que se alcanzan o se alcanzaron los objetivos del Proyecto. En Evaluación de Proyectos Sociales, Cohen, Ernesto y Franco, Rolando.1992

^{viii} Eficacia : es el grado en que se alcanzan los objetivos y metas del Proyecto en la población beneficiaria, en un período determinado, independientemente de los costos que ello implique. En Evaluación de Proyectos Sociales, Cohen, Ernesto y Franco, Rolando.1992

^{ix} Eficiencia: dos perspectivas complementarias si la cantidad de producto está predeterminada, se persigue minimizar el costo total o medio que se requiere para generarlo; si el gasto total está fijado de antemano, se busca optimizar la combinación de insumos para maximizar el producto. Op. Cit.

^x LÍNEA DE BASE se diseña en base a un conjunto de categorías, variables e indicadores a partir de los cuales se recopila y registra información para ser comparada en las distintas etapas de realización del Proyecto o al final. Representa un diagnóstico inicial.

Desde el punto de vista económico el análisis más apropiado para la evaluación de Proyectos Sociales es el costo efectividad (ACE) que asume que el Proyecto realiza una contribución para alcanzar fines sociales deseables, permitiendo evaluar los beneficios no cuantificables en moneda de un Proyecto Social, particularmente en lo referido a salud y educación, exclusión social, pobreza e indigencia, niños en situación de calle y otros.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA PROMOCIÓN DE LA SALUD. EL MUNICIPIO DE MALARGÜE. PROVINCIA DE MENDOZA

El movimiento de Municipios Saludables comienza a desarrollarse en Argentina bajo el impulso del Ministerio de Salud de la Nación y la Representación de OPS/OMS^{xi} hacia fines de la década de los 90. La Red de Municipios y Comunidades Saludables coordinada por el Ministerio de Salud de la Nación se constituye en el año 2003. En el 2008 la Red se convierte en Programa jerarquizándose a nivel institucional con una lógica programática.

La experiencia de Malargüe como Municipio Saludable^{xii} se enmarca en el Programa de Municipios y Comunidades Saludables^{xiii}. La idea de gestión asociada y trabajo en red aplicada a una concepción integral de la salud es la que está presente en la Red y el Programa.

La concepción que subyace en el Programa es que toda la sociedad asuma el compromiso de trabajar conjuntamente en la **construcción colectiva de salud**, en pos de una **mejor calidad de vida** para sus habitantes de acuerdo al concepto de **equidad**. La política social se diseñó teniendo en cuenta estos criterios (ejes, pilares):

- Participación comunitaria;
- Acción Intersectorial;
- Compromiso con políticas públicas saludables;
- Gestión y movilización de recursos propios;

^{xi} ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD/ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

^{xii} “Un municipio saludable es aquel donde todos sus ciudadanos, sus instituciones y organizaciones trabajan conjuntamente para la salud, el bienestar y la calidad de vida de sus habitantes”

- Capacitación y fortalecimiento de equipos técnicos;
- Sustentabilidad

En el Municipio de Malargüe se puso de manifiesto la participación permanente de la sociedad civil, que se movilizó a partir de dos acontecimientos: uno trágico (suicidio de tres adolescentes) y otro con graves consecuencias, el aumento del alcoholismo entre los jóvenes y adolescentes. En este caso se articularon espacios participativos entre: el liderazgo político (intendente) que permite el desarrollo del proceso; la sociedad civil (padres, adolescentes, juzgado, policía, iglesias, etc.) y los niveles centrales de conducción (MSAL) brindando asistencia técnica. La incorporación de este Municipio a la Red y su experiencia se considera exitosa.

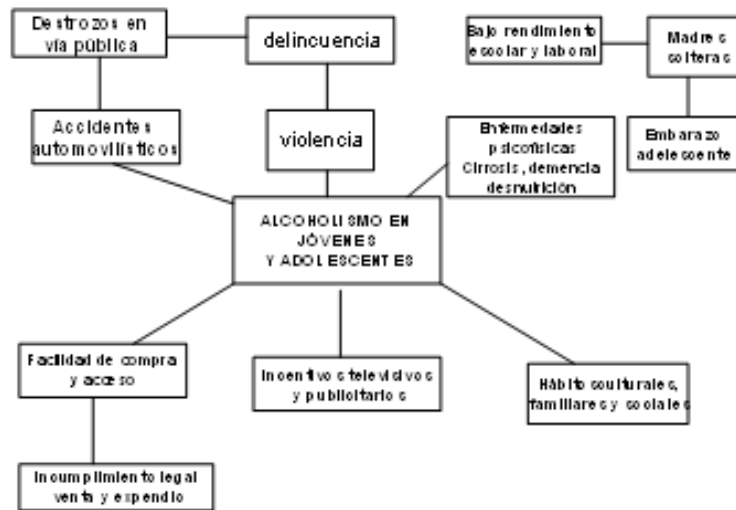
La participación de la población objetivo (jóvenes y adolescentes) se puso de manifiesto en todas las etapas del Proyecto a través de: el diagnóstico local participativo, la Formulación de Proyectos participativos, la Ejecución de Proyectos participativos, la Evaluación participativa y la sistematización.

^{xiv}Se realizó un taller de diagnóstico participativo en abril de 2004, en el que se construyó un “árbol de problemas” cuyo problema central era el “Alcoholismo en adolescentes y jóvenes”.

^{xiv} El municipio de Malargüe, es municipio titular^{xiv} del Programa perteneciente a la región de Cuyo. Miembros titulares: son aquellos Municipios que vienen implementando la Estrategia de Municipios y Comunidades Saludables y cuentan con la acreditación por parte de la Unidad Coordinadora de la Red Argentina.

Gráfico N° 4: elaborado por la comunidad de MALARGÜE 2004

Gráfico 4: árbol de problemas diseñado en Malargüe (2004)



Otra de las herramientas aplicadas fue la Formulación de Proyectos participativos: “Malargüe en acción, te estamos cuidando”. Las características generales del Proyecto fueron:

- Acciones que tuvieron como punto de partida actividades de relevamiento e investigación a fin de conocer las situaciones de base.
- A partir de los resultados obtenidos se realizaron propuestas de intervención tendientes a prevenir el consumo abusivo de bebidas alcohólicas.
- Las acciones se desarrollaron básicamente en el ámbito escolar con alumnos de EGB y padres.
- Se abordaron los ejes alcohol, tránsito y uso del tiempo libre.

Se consideró fundamental para llevar a cabo las actividades propuestas y desarrollar las herramientas participativas ***la participación de actores claves o líderes así como de la comunidad general.***

Para definir la convocatoria se empleó un listado o mapeo de los sectores y actores sociales que interesa que participen en la o las actividades. Para que este listado o mapeo esté completo, ***los organizadores de la actividad consultaron a líderes de la comunidad*** acerca de posibles invitados.

En Malargüe fueron capacitadas 90 personas. Se organizó un servicio de atención telefónica que funciona las 24 horas del día para la atención de urgencias; no se apuntó a curar sino a aliviar y ayudar.

Se trabajó en relación con el juzgado, con la policía, las escuelas, las iglesias, etc.

Intervinieron más de cuarenta docentes sobre la importancia de evitar estigmatizar al adolescente excluyéndolo del colegio y reafirmandolo como caso problema.

La participación de la población adolescente a lo largo de todo el proceso, le permitió apropiarse de nuevas pautas en el cuidado de la salud, debatirlas, conversarlas, practicarlas e incorporarlas.

En una sociedad en la que los problemas del desempleo, el empobrecimiento y la exclusión exigen políticas sociales eficaces y una administración eficiente, los proyectos sociales ocupan un lugar estratégico.

Bibliografía

- *Programación y Evaluación de Proyectos Sociales. Aportes para la racionalidad.* Buenos Aires. Niremberg, Olga; Brawerman, Josette; Ruiz, Violeta, ED. Paidós.(2006)
- *Evaluación de Proyectos Sociales* Cohen, Ernesto y Franco, Rolando, , Madrid. Siglo XXI Editores(1993)
- *Evaluar para la transformación Innovaciones en la evaluación de Programas y Proyectos Sociales.* . Niremberg, Olga; Brawerman, Josette; Ruiz, Violeta Buenos Aires. ED. Paidós. (2003)
- *La Sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo.* Maristella Svampa. ED. Taurus.2005
- *Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales.* Cohen, Ernesto y Franco, Rolando CEPAL, Siglo XXI editores. México (2005)
- *Cómo elaborar un Proyecto. Guía para diseñar proyectos de intervención socio-educativa.* Ander-Egg, Ezequiel y Aguilar, María José Ed. Magisterio del Río de la Plata (1993).
- *Red Municipios y Comunidades Saludables* www.municipiosaludables.msal.gov.ar