

CRITERIOS METODOLÓGICOS PARA LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES DE HABITAT POPULAR*

por Sergio Raúl Ilari**

Introducción

Usual es caracterizar a ciertas administraciones estatales como exitosas sin llegar a delimitar, en primer término, qué se considera por "éxito" y, a su vez, sin efectuar una evaluación seria de sus procesos y resultados. También se suele determinar que algunos programas son eficaces, eficientes o efectivos, sin ni siquiera llegar a dejar explícito los límites de cada uno de estos criterios de evaluación.

José Sulbrand, al examinar 38 evaluaciones de programas sociales implementados en América Latina, señala que "estas evaluaciones han sido ejercicios bastante alejados de la concepción normal de una investigación basada en procedimientos sistemáticos que garantizan pretensión de imparcialidad u "objetividad" respecto del programa o política" (1989, pág. 154).

A fines de los '90 puede afirmarse que, a nivel académico, se acuerda el alcance de los conceptos de eficiencia y eficacia, pero la situación se complejiza al tratar la cuestión de la efectividad y la del éxito alcanzado, donde los autores que analizan la cuestión de la evaluación de programas y del desempeño de las organizaciones no llegan a consensuar ni siquiera, una definición básica de los conceptos.

Ahora bien, ¿para qué destinar parte de los escasos recursos existentes a la evaluación de los programas sociales? Desde una perspectiva gerencial, la evaluación constituye un mecanismo que suministra nueva información sistematizada para la toma de decisiones. Con él se podrían obtener respuestas sobre los impactos directos e indirectos que el programa produce o ha producido a nivel social, "sobre el nivel de racionalidad de su organización interna, sobre el grado de predictibilidad de la actuación del personal

* Universidad Nacional de Luján. Universidad Nacional de Quilmes. CONICET.

** Profesor de la Universidad Nacional de Luján y Nacional de Quilmes. Investigador del CONICET / Universidad Nacional de Quilmes.

implicado, sobre las pautas de dirección seguidas y la claridad en los niveles de responsabilidad, sobre el nivel de respuesta o de reacción que la aplicación de la política genera en la misma organización, o sobre la adecuación de los recursos destinados a esta política con los objetivos planteados" (Subirats, pág.147).

Pero, además, debe considerarse la perspectiva social. Constituye un derecho de la ciudadanía llegar a conocer los resultados que se alcanzan con los programas sociales, su grado de articulación con el resto de los programas y los recursos que se destinan para cada uno de ellos.

En este artículo se presenta de manera sintética una propuesta de carácter metodológico para la evaluación (posterior a la ejecución) de programas sociales, focalizando especialmente a los de hábitat popular. Por lo tanto, no es objetivo del trabajo la presentación de las variadas y, a veces contradictorias, maneras de concebir estos criterios.

Finalmente, cabe aclarar que gran parte de esta información fue anteriormente trabajada con la dirección del Dr. Pedro Pérez, en el marco de una investigación realizada en la Comisión Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), 1994 - 1996.

1. Los programas de hábitat popular

En las últimas décadas, tanto a nivel académico como desde la gestión pública se ha planteado la necesidad de ampliar el concepto de programas de viviendas, al de servicios habitacionales o programas de desarrollo del hábitat; con lo cual se deja de enfocar sólo el tema específico de las casas construidas, para observar también la relación entre las viviendas y el equipamiento de consumo público (vg. escuelas, centros de salud, medios de transporte, calidad del agua).

Al caracterizar a los programas de hábitat, suelen plantearse, además, algunos aspectos metodológicos tal como la participación y la consolidación de las organizaciones de los beneficiarios, elementos fundamentales en los programas de promoción social. Estos programas están "dirigidos a mejorar la situación habitacional de los sectores que viven en condiciones de pobreza crítica, así como a promover su organización y participación social" (Cuenya, 1984, pág. 23).

Otros autores utilizan el concepto de *mejoramiento urbano* para describir este tipo de programas integrales. Tal es el caso de Roland Ziss (1987) quien expresa que las políticas de mejoramiento urbano podrían incluir entre sus objetivos:

- a) el mejoramiento y/o extensión y construcción de la infraestructura física (suministro de agua potable, pavimento, etc.)
- b) la construcción y/o el mejoramiento del equipamiento urbano (escuelas, centros de salud, etc.)
- c) la concesión de préstamos para el mejoramiento o la reconstrucción de vivienda.
- d) Generación de empleo e ingresos mediante un programa de préstamos a microempresas y la promoción de actividades productivas.
- e) la elevación de las condiciones de salud y nutrición, por medio de la medicina curativa y preventiva.
- f) la legalización de la tenencia y otorgamiento de títulos de propiedad.

Desde esta perspectiva, el análisis de los problemas de hábitat popular implica también la visualización de otras cuestiones que claramente exceden las atribuciones de una oficina tradicional de Tierras y Vivienda. "Sin una población alfabetizada, con una clara comprensión de cómo mejorar el nivel sanitario alrededor y dentro del hogar, tener acceso a personal médico y disfrutar de tecnologías recién incorporadas, el problema del mejoramiento de las condiciones de vivienda se verá seriamente obstaculizado" (Blitzer y otros, pág. 424).

2. La eficacia de un programa social

La eficacia suele ser definida como la relación existente entre los objetivos inicialmente planteados y los resultados alcanzados.

Sabido es que existen dos tipos generales de objetivos: los oficiales, que son explícitos; y los no oficiales o informales que no llegan a ser reconocidos formalmente.

Lógicamente, simplifica la actividad del evaluador el hecho de considerar sólo los objetivos oficiales, pero esta elección tiene graves deficiencias metodológicas. Por una parte, en la realidad argentina es común observar que muchos programas sociales se ejecutan sin un plan general de acción, hecho que implica que no existen objetivos oficiales. También suele ocurrir que se redacten objetivos generales, pero que no se lleguen a definir objetivos específicos y/o metas cuantitativas. ¿Cómo llegar a medir el resultado de un objetivo general, si es propio de estos objetivos el de contar con un considerable grado de abstracción? Finalmente cabe recordar que, aunque exista un plan previo, no siempre se llegan a redactar formalmente los verdaderos objetivos perseguidos por los actores implicados.

Teniendo en cuenta estas dificultades, creemos que para medir la eficacia de un programa se debe tomar como referencia a los objetivos específicos y metas detectadas como "reales", aunque no hayan sido planteadas formalmente en su totalidad, al inicio del programa. Esto implica, por una parte, un serio análisis de la situación inicial y, por otra, una buena comunicación con los actores comprometidos, con el objeto de llegar a consensuar una definición realista de la cuestión.

Detectados los objetivos iniciales (y sus modificaciones posteriores) se debe analizar el desarrollo de las actividades vinculadas con cada uno de ellos, evaluar hasta qué punto se cumplieron las metas, y visualizar las causas que incidieron positiva y negativamente para llegar a obtener determinado resultado.

Al tratarse de un programa de vivienda, en el listado de los objetivos puede incluirse el análisis del *tiempo de duración de la obra previsto y el real cumplido* y, por otra, parte la relación entre los *gastos previstos y los realizados*.

Con el objeto de operativizar los resultados obtenidos en la evaluación cabe valorizar a cada uno de ellos en un rango (por ejemplo, de 0 a 10 puntos). Podría considerarse que existe un alto nivel de eficacia cuando los objetivos iniciales se cumplieron en más de un 70 %, mientras que es bajo si se llegó a un nivel inferior al 39 %.

EFICACIA: METAS PROPUESTAS - RESULTADOS ALCANZADOS

Veamos como ejemplo el caso de un programa de hábitat popular que evaluamos en 1995, en donde se consideró con el mismo valor a todos los objetivos específicos detectados.

En este caso, los primeros seis items fueron definidos formalmente (y de manera participativa) en el plan inicial del programa. A ellos se les agregó los objetivos relacionados con el tiempo de duración de la obra (se llegó a un desfase del 200 %), el costo del programa y un objetivo no formalizado en el programa, pero sí en otros documentos oficiales: que deje de existir la villa La Carbonilla (dado que se encuentra en tierras inundables).

Cabe observar en el cuadro que los objetivos más vinculados a un programa tradicional de vivienda se cumplieron en un alto porcentaje (2 - 3 - 5), salvo en lo que respecta al tiempo de realización de la obra. Por otra parte, se observan resultados deficientes respecto de los objetivos vinculados a la promoción del empleo (se crearon tres microemprendimientos productivos, pero al poco tiempo se desestructuraron) y la liberación de los terrenos que

PROGRAMA DE RELOCALIZACION DE LA CARBONILLA. ZARATE.

Resultados esperados // Porcentajes alcanzados	%
1. Vecinos organizados como grupos y capacitados para la autogestión	75
2. Terreno apto adquirido y adjudicadas las parcelas	100
3. Infraestructura técnica suficiente y habitada	100
4. Equipamiento comunitario instalado y funcionando	75
5. Viviendas evolutivas construidas	100
6. Empleos generados para jefes de familias desocupados	25
7. TIEMPO. Duración de la construcción: 30 meses	25
8. Terrenos de La Carbonilla liberados	25
9. COSTO del programa	75
TOTAL (PROMEDIO)	66.6

Fuente: Elaboración nuestra (Ilari, 1996).

ocupa la villa La Carbonilla (sólo se liberó una cuarta parte del territorio original).

El promedio final (66.6 %) indica que se logró a nivel global un grado medio de eficacia.

3. La eficiencia

Para medir el grado de eficiencia es necesario determinar los recursos utilizados y relacionarlos con los resultados alcanzados.

Medir la eficiencia de un programa que incluye objetivos de promoción social es especialmente complicado, y llega a ser casi imposible en el caso de que no existan referencias de programas similares posibles de comparar. Teniendo en cuenta estas limitaciones, cabe definir que un alto grado de eficiencia (relativa) implica que se lograron obtener iguales resultados con recursos claramente inferiores al promedio de los utilizados en casos similares.

3.1 ¿Cuáles son los resultados producidos en la sociedad por un programa de hábitat?

Concebimos que los resultados alcanzados por un programa de hábitat pueden medirse a partir de la combinación de tres elementos básicos y dos de carácter complementario:

1. Cantidad de viviendas construidas (o superficie cubierta por vivienda).

2. Nivel de habitabilidad (anterior y actual): calidad de la vivienda, estado de conservación, servicios que dispone, situación legal de tenencia, infraestructura, equipamiento y accesibilidad del barrio.

3. Desarrollo social de la población beneficiaria (previo y actual): nivel de asociación comunitaria (redes sociales, lazos de solidaridad, presencia y actividad de grupos sociales, existencia de organizaciones de base) y nivel de consolidación de las organizaciones de base (grado de institucionalización, participación y democracia interna, capacidad de autogestión y diferenciación de sus productos)¹.

Elementos complementarios:

1. Externalidades.

Positivas: por ejemplo la revaluación de terrenos y viviendas adyacentes; la generación de empleo; revaluación de terrenos liberados (en el caso de relocalización);

Negativas: por ejemplo la devaluación de terrenos y viviendas adyacentes; impactos ambientales negativos; etc.

2. Otros efectos positivos y negativos de carácter intangibles

Positivos: la posibilidad de un desarrollo físico y psíquico más equilibrado; el sentimiento de seguridad; el placer de vivir en una vivienda mejor; el dejar de vivir en la villa, el de compartir una labor; etc.

¹ Los índices de Habitabilidad y Desarrollo Social con sus respectivos Indicadores son presentados en el texto de Beatriz Cuenya, 1991. Con algunas modificaciones accesorias, los hemos reconstruidos en Ilari, 1996.

Negativos: la inadecuación de la población al nuevo barrio; el sentimiento de inseguridad al no poder cumplir con los compromisos financieros asumidos; la generación de rivalidades con los barrios vecinos; etc.²

Es de destacar que al momento de la evaluación del programa se deben diferenciar los resultados sociales atribuibles al programa analizado de los que son producto de otras políticas externas. La intervención simultánea de innumerables procesos y acciones que inciden en la población objetivo, constituye una de las dificultades más importantes que se deben atravesar al realizar la evaluación del programa.

3.2. Análisis de costos

En el caso de un programa de vivienda realizado con el sistema de autoconstrucción, cabe observar los siguientes ítems para el análisis de costos.

CUADRO PARA EL ANÁLISIS DEL COSTO GLOBAL

1. Terreno (si corresponde)	\$	%
2. Materiales y herramientas	\$	%
3. Mano de obra contratada	\$	%
4. Costo de infraestructura		
Agua, cloacas, calles, electric.	\$	%
5. Otros	\$	%
6. Asistencia técnica y administrat.	\$	%
7. TOTAL	\$	% 100

8. COSTO POR VIVIENDA sin Infraestructura	\$
9. COSTO POR VIVIENDA con Infraestructura	\$
10. COSTO POR SUPERFICIE CUBIERTA (m2)	\$

² El tema es desarrollado en el texto de TSAKOUMAGKOS, P., 1993.

11. COSTO TOTAL INCLUIDO MANO DE OBRA EN AYUDA MUTUA Y ESFUERZO PROPIO	\$
12. COSTO TOTAL POR VIVIENDA sin Infraest.	\$
13. COSTO TOTAL POR VIVIENDA con Infraest.	\$
14. COSTO TOTAL POR SUPERFICIE CUBIERTA	\$

Para medir el grado de eficiencia puede utilizarse desde el indicador 7 al número 14, modificándose sin lugar a dudas los resultados obtenidos en la evaluación del programa, según el indicador seleccionado. Podría llegar a constituir un programa de alto grado de eficiencia si se lo mide por el costo de cada vivienda sin infraestructura, mientras que al utilizar el items 11 de costo total incluido la mano de obra en ayuda mutua y esfuerzo propio, el programa llegue sólo a alcanzar un grado medio. Por esta razón cabe seleccionar con detenimiento y fundamentos sólidos los indicadores utilizados para la evaluación y explicitar la elección tomada.

Pero, además, es imprescindible contar con información estadística respecto del costo que alcanzan programas de hábitat similares, en contextos geográficos también poco diferenciados. Esto último se explica por el hecho de que construir una vivienda en una zona rural de la provincia de Santa Cruz es lógicamente mas caro que hacerla en la zona urbana de Rosario.

Obtenido el promedio o estándar del costo y los resultados alcanzados (cantidad de vivienda y grado de habitabilidad y de desarrollo social), finalmente cabe compararlo con el programa evaluado y definir su grado de eficiencia relativa, según el nivel de variabilidad respecto del primero.

Teniendo en cuenta la escasa información estadística que existe en Argentina respecto de los recursos, resultados y metodología aplicada en programas de promoción social, a veces sólo es posible analizar la mayor o menor eficiencia alcanzada en distintas etapas de un mismo programa.

EFICIENCIA: RECURSOS UTILIZADOS - RESULTADOS OBTENIDOS

4. La efectividad

El concepto de efectividad, a diferencia del de eficacia y eficiencia, no ha llegado a niveles de acuerdo entre los autores, por lo que persisten varios modelos explicativos que enfatizan distintos aspectos del concepto (Hall, 1983, p. 263 a 301).

De acuerdo con Benno Sander (1990), la efectividad de una administración estatal "refleja su capacidad de respuesta a las exigencias de la comunidad externa" (pág. 31).

Una salvedad que en este caso se le hará a la definición de Benno Sander es que respecto de la comunidad externa se debería tener en cuenta "sus necesidades", independientemente de si llegan o no a constituirse en demandas o exigencias a los organismos públicos. A su vez, entendemos que con el concepto de efectividad se debe hacer referencia a las necesidades de la comunidad "tal cual ellos la perciben"; o tal cual se definieron a partir de un proceso democrático o de codecisión entre los organismos públicos y la población beneficiaria.

También es necesario distinguir que "tener capacidad y voluntad de *satisfacer* las necesidades de la población objetivo de la política" implica que se tiene también la capacidad y voluntad de *conocer* dichas necesidades. Para ello es necesario el análisis de la población beneficiaria, sus grados de diferenciación y el reconocimiento de cuáles son las necesidades prioritarias que determina cada grupo social.

Partiendo de esta concepción básica, creemos que el concepto de efectividad debe a su vez desagregarse según la amplitud de la población involucrada:

a) la efectividad de primer nivel, mide la capacidad de respuesta del organismo a los requerimientos de la población objetivo de sus proyectos/programas/acciones, comunmente denominados "beneficiarios, usuarios o clientes directos de la unidad de gestión".

b) La efectividad de segundo nivel, toma en cuenta las demandas o intereses de la comunidad en general.

A partir de esta diferenciación, podría darse el caso en que una Dirección de Vivienda llegue a obtener un alto nivel de efectividad de primer nivel en función de su capacidad y voluntad para acceder a los reclamos, sugerencias o decisiones de la población beneficiaria de un plan de viviendas; mientras que alcanza un bajo grado de efectividad de segundo nivel, si un gran

porcentaje de la comunidad considera prioritario utilizar los recursos del gobierno local en otras áreas sociales como salud, educación, obras públicas o empleo.

Un grado importante de efectividad "de primer nivel" implica la utilización de mecanismos participativos, imprescindibles en la etapa del diseño o elaboración de la política, momento en donde se deberían detectar y consensuar los verdaderos intereses de la población objetivo.³

Sin embargo, no siempre existe correlación entre participación y efectividad del programa. En algunos casos ocurre que "los de abajo" demandan acciones dirigistas, hecho que atenta contra el desarrollo de metodologías participativas. "Heredados de décadas de prácticas paternalistas...les resulta más fácil que les asignen tareas concretas que las largas discusiones necesarias para la autoorganización" (Feijoo, pág. 32). Es así como puede llegar a ser efectiva (de primer nivel) una política paternalista de bajo nivel participativo en su etapa de ejecución, siempre que se haya promovido la participación para la discusión de cuáles son los requerimientos del grupo social. Para superar esta situación, la acción del estado, o de las ONGs intervinientes deberían dirigirse, especialmente en la etapa de la elaboración del programa, hacia la concientización de las relaciones de poder vigentes y los intereses realmente consolidados con las prácticas autoritarias.

Con respecto a la efectividad de segundo nivel, existen experiencias en Latinoamérica de mecanismos de democracia semidirecta, por los que se ha alcanzado aumentar el grado de efectividad de las administraciones estatales. Tal, por ejemplo, las usuales prácticas de plesbicio en Uruguay o a nivel local, los Cabildos Abiertos, en Lima.

Pero mayor alcance se ha logrado por el método de participación indirecta, en donde los actores activos no son directamente los ciudadanos, sino los representantes de las organizaciones de la sociedad civil. Tal fué el caso de la creación de los Comité de Gestión en Ilo (Perú); la Mesa de Concertación de Políticas Sociales en la ciudad de Córdoba (Argentina); los Concejos de la Comunidad, creados en el Partido de Lomas de Zamora; el Congreso Vecinal referido a la ribera del Partido de San Isidro; etc.

Actualmente ha alcanzado gran prestigio la herramienta denominada "presupuesto participativo", utilizada en Porto Alegre (Brasil) y replicada en algunos municipios de la Argentina, tal como San Rafael, en Mendoza.

Para los dos tipos de efectividad, cabe definir los resultados posibles de alcanzar. Una alternativa constituye en determinar tres niveles (alto, medio o bajo grado de efectividad).

³ Hemos analizado esta cuestión en ILARI, S., 1997.

EFFECTIVIDAD (primer nivel): Capacidad de respuesta de una Unidad de Gestión a los requerimientos y necesidades de la población - objetivo.

EFFECTIVIDAD (segundo nivel): Capacidad de respuesta de una Unidad de Gestión a los requerimientos y necesidades de la comunidad en general.

5. El éxito en los programas de hábitat popular

Un grado importante de éxito implica que el programa ha alcanzado porcentajes relativamente altos en los criterios de evaluación presentados. Esto implicará que la acción estatal responde a las necesidades jerarquizadas por la ciudadanía y la población objetivo (*efectividad*); que los resultados se lograron, a nivel comparativo, con costos operativos inferiores a la media (*eficiencia*) y que se alcanzaron en un alto porcentaje sus objetivos iniciales, ligados no sólo a la asistencia, sino también al desarrollo social de la población (*eficacia*).

En términos cuantitativos, para los tres criterios cabe diferenciar a su vez, los posibles resultados a alcanzar. Un ejemplo sería el siguiente:

Nivel Alto = 70 a 100 puntos

Nivel Medio = 40 a 70 puntos

Nivel Bajo = menos de 39 puntos

Posteriormente cabe integrar los tres criterios de evaluación asignándoles idénticos valores: 33.3 % o ponderándolos de distinta manera (según la elección del evaluador) para llegar a obtener de manera cuantificada el grado de éxito alcanzado.

$$\text{ÉXITO} = \text{EFFECTIVIDAD} + \text{EFICACIA} + \text{EFICIENCIA}$$

Llegada esta instancia, cabe aclarar que el modelo de evaluación propuesto está fundamentalmente elaborado para la realización de evaluaciones científicas, focalizadas tanto desde una perspectiva gerencial como social.

En el marco de aquellas administraciones públicas en donde predomina el objetivo de la acumulación de poder por sobre el de resolver los problemas sociales (Pérez, 1991), o en otros términos, donde los funcionarios utilizan la asignación de recursos para fortalecer sus propias posiciones o para obtener

apoyo político en favor de determinados partidos o individuos (Grindle, 1989), es de esperar que el éxito de un programa de hábitat popular no se relacione con la eficacia, la eficiencia y la efectividad alcanzada, sino con otros resultados externos tal como los votos obtenidos, los punteros políticos fortalecidos y la acumulación de poder lograda por la unidad de gestión.

Bibliografía

- BLITZER, S., HARDOY, J., SATTERTHWAITTE, D., "Vivienda para la población de bajos ingresos: necesidades y respuestas gubernamentales en el tercer mundo", en *El Trimestre Económico*, vol.49, n. 194, México, 1982.
- CUENYA, B., PASTRANA, E., YUJNOVSKY, O., *De la villa miseria al barrio autoconstruido*, CEUR, Bs. As., 1984.
- CUENYA, B., DI LORETO, M., FIDEL, C., *Hábitat y desarrollo de base. Un nuevo enfoque metodológico para evaluar proyectos*, C.E.U.R, Bs.As., 1991
- FEIJOO, M., "Con los pies en el barro. Reflexiones sobre la metodología de los microproyectos a partir de la experiencia de monitoreo", en *La trama solidaria. Pobreza y microproyectos de desarrollo social*, GADIS, 1991.
- FORNI, F., *Formulación y evaluación de proyectos de acción social*, Humanitas, Bs. As., 1988.
- GRINDLE, M., "Restricciones políticas en la implementación de programas sociales: la experiencia latinoamericana" en KLIKSBURG, B., *Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*, Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., 1989.
- HALL, R., *Organizaciones, estructuras, procesos y resultados*, Prentice Hall, México, 1996.
- ILARI, S., *Políticas sociales en el ámbito municipal. El caso de la política de hábitat y vivienda en Florencio Varela y Zárate (1991-1995)*, CONICET, Inédito, Bs. As., 1996
- ILARI, S., *La participación popular en la gestión local de programas sociales. Un estudio de caso*, Ponencia del Congreso Transformaciones del Estado en la Sociedad Moderna, Universidad Nacional de Rosario, 1997.
- KLIKSBURG, B., "Un análisis de conjunto" en KLIKSBURG, B. (comp), *Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*, Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., 1989.
- PIREZ, P., *Municipio, necesidades sociales y política local*, G.E.L., Bs. As., 1991. 1991
- SANDER, B., *Administración de la educación en América Latina. El concepto de Relevancia cultural*, inédito.
- SUBIRATS, J., *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, I.N.A.P., Madrid, 1989.

SULBRANDT, J., "Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público" en KLIKBERG, B. (comp.), *Cómo enfrentar la pobreza*, G.E.L., Bs. As., 1989.

TSAKOUMAGKOS, P., *Evaluación económica y hábitat popular*, G.T.Z. - Sec. Vivienda y Calidad Ambiental, Bs. As., 1993.

ZISS, Roland, *Política y gestión del mejoramiento urbano en América Latina*, G.T.Z., Eschborn, 1987