

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.

Construcción de indicadores para Evaluación de Programas Sociales. El caso Programa Alimentario. Familiar (PAF) en Paraná.

Graciela Mingo y Elisa Sarrot.

Cita:

Graciela Mingo y Elisa Sarrot (2009). *Construcción de indicadores para Evaluación de Programas Sociales. El caso Programa Alimentario. Familiar (PAF) en Paraná. 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/000-062/1166>

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>.

Construcción de indicadores para Evaluación de Programas Sociales

**El caso Programa Alimentario
Familiar (PAF) en Paraná**

Graciela Mingo

gbevi@arnet.com.ar

Elisa Sarrot

hmbudini@gigared.com

Facultad de Trabajo Social – Universidad Nacional de Entre Ríos

Consideraciones generales

Los programas sociales alimentarios en Argentina datan de las primeras décadas del Siglo XX e históricamente han ido apuntando a distintos grupos de edad dentro de la población pobre, adquiriendo modalidades diversas de implementación –copa de leche, comedores escolares y comunitarios, bolsones o cajas de alimentos, ayudas económicas directas o indirectas, dinero, bonos, y sistema de tarjeta magnética-.

Dejamos en claro que la situación de pobreza no es una condición que aparece sólo desde los individuos, forjada de manera unilateral por lo que la gente puede dar o tener, sino desde una

posición holística diremos que es proceso de transformación de la sociedad (Castel, R. 1997) en el que no se pueden desconocer las estrategias económicas y políticas implementadas desde el Estado en favor de ciertos intereses particulares y en desmedro de amplios grupos de ciudadanos.

Ahora bien el Estado antes sus propias asimetrías al no distribuir de manera homogénea las riquezas en la población, ha respondido con los programas alimentarios desde una concepción de política social compensatoria–asistencialista y éstos han mutado en su ejecución concreta a políticas clientelares.

Los mecanismos de monitoreo y evaluación de estos programas sociales adquieren auge en la década de los 70 y hasta hoy se han centrado en la medición de la relación costo-beneficio, nivel de logro de objetivos y evaluación de impacto de resultados, descuidando la perspectiva de los sujetos beneficiarios.

Las últimas tendencias de ayuda alimentaria mediante transferencia de ingresos, incorporan al diseño de programas, valores no tenidos en cuenta antes, como “comer en casa”, aprender a ser “consumidor inteligente”. Pero la concreción de estos valores está lejos de alcanzarse, debido a que la evaluación descuida aspectos que tienen que ver con las condiciones concretas de existencia de las familias destinatarias del programa, entre ellos las limitaciones físicas del ámbito para cocinar, las carencias de equipamiento y las dificultades en el aprovisionamiento de combustible.

Nos propusimos, en el aglomerado Paraná (Entre Ríos), abordar el Plan Alimentario Familiar (PAF), sus propósitos políticos, la visión de los grupos involucrados –gestores, técnicos, intermediarios y beneficiarios- para construir indicadores cuanti-cualitativos no convencionales que permitan su evaluación y mejoramiento. Este Plan es un programa nacional implementado a nivel local-municipal y el acento está en **la fase de implementación**¹.

El PAF² surgió en nuestro país en el año 2002, con la declaración de la **emergencia alimentaria**, en el marco del estrepitoso derrumbe económico y social potenciador del malestar social en el escenario del dolor de diciembre del 2001, en el cual la alimentación pasó a ser el problema más relevante en la sociedad. Se intentó brindar asistencia alimentaria a modo de dar cobertura con un *“conjunto de medidas que directamente tienden a mejorar la alimentación y la nutrición de la población”* en riesgo en los sectores más vulnerados y vulnerables (Jaime Atlas 2003:99).

La implementación de medidas de este tipo requiere evaluación, y en este sentido nuestro proyecto parte de una concepción de evaluación entendida como **un instrumento social** que, mediante la construcción de indicadores válidos y pertinentes, transforma la información en nuevos

¹ SUBIRATS, Joan. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid, 1989.

² y que consiste en la entrega de bonos para adquirir alimentos, por un total de \$30 (6 bonos de 5 pesos cada uno).

conocimientos, constituyéndose en una herramienta para la acción y la gestión, perfeccionando programas y mejorando la situación de los grupos de pobreza, con énfasis en la inclusión social.

En este caso, nuestro problema de investigación se formuló como: ¿cuál es la cobertura del plan sobre la población?, ¿qué significa el mismo para los propios destinatarios? y desde nuestra concepción de evaluación, teniendo en cuenta que los indicadores tradicionales no son exhaustivos y no reflejan la complejidad del proceso evaluado, ¿qué indicadores no convencionales pueden construirse contemplando las necesidades y posibilidades de los propios actores? ¿A quiénes se entrega este subsidio? Y cabría una nueva pregunta en la actualidad ¿su distribución y valor es acorde a la corrida de precios en los alimentos?

Diseño metodológico

En el proceso de la investigación las técnicas utilizadas fueron: observación documental del programa y padrón de beneficiarios, observación de condiciones barriales y viviendas, descripción del ambiente cocina, y entrevistas semi-estructuradas a actores involucrados.

Luego el diseño ancló en un dispositivo de evaluación multidimensional para el programa enfatizado en los indicadores no convencionales elaborados, construyéndose cuatro grandes grupos de indicadores los cuales se listaron en un primer momento para luego esbozar escalas de medición de presencia de algunos de ellos en la población estudiada.

Perfil social de los beneficiarios.

Un aspecto que se considera importante destacar es que las entrevistadas o beneficiarias provienen de los hogares a los que se puede caracterizar como de “pobreza estructural”, dado que en algunos casos, si bien realizan trabajos de tipo informal, con escasa remuneración, desarrollan algún tipo de actividad laboral. Y cuentan además, con un determinado capital social y cultural que les permite, pasar de un programa alimentario a otro y establecer determinadas vinculaciones para que les sea posible el acceso a este programa y paliar por más tiempos las necesidades.

Registramos testimonios de “denuncia” referida a que reciben los bonos o tarjeta personas *“que tienen un sueldazo, por ejemplo son policías”*, y expresiones referidas a *“una señora que no tiene nada, nada, pobrecita, ella debería recibirlo y no los que tienen un sueldazo, pero ella no va no se anima, no pide, y deberían darle”*. Indicios éstos de que hay quienes ni siquiera ejercen este “derecho” de estar empadronados, los más silenciados de los que no tienen voz.

No obstante en las observaciones realizadas en las colas de entrega, muchas veces había que firmar y quien recibía no sabía escribir, o había que buscarse en la lista y quien recibía no sabía leer. Estas observaciones corresponden a los primeros momentos de implementación del programa.

Las situaciones plantean deficiencias no sólo desde quién recibe el subsidio, sino desde quienes lo entregan, aunque ahora al llegar con la transferencia de ingreso vía tarjetas de débito, el escenario es otro; se trata de cómo lograr el dinero en el juego con la tecnología y la relación gestada entre el beneficiario y el cajero automático. ¿Modo de acallar las protestas, discusiones y reclamos?

Propuesta de un dispositivo multidimensional de evaluación del PAF en particular, y de los programas sociales alimentarios en general.

En el campo de la evaluación se dan situaciones pendulares: una lógica económica caracterizada por medir la relación costo-beneficio y elaborar una matriz de logro de objetivos, y un subjetivismo valorativo, preocupado por recolectar lo anecdótico y lo subjetivo de cada participante de los procesos que se evalúan.

Entre ambas posturas, que reflejan “(...) las posiciones polares (...) sobre paradigmas evaluativos”³, “...Existe cada vez un mayor consenso respecto de que la valoración de las acciones en el campo del desarrollo no puede depender sólo de medidas expresadas en unidades monetarias. Pero que, al mismo tiempo, hay que superar la mera descripción y recopilación de anécdotas, y avanzar hacia un nivel razonable de objetividad (siendo importante para ello) (...) sistematizar procesos y situaciones e incorporar nuevas categorías a las que usualmente se observan y documentan.”⁴

Desde esta investigación sobre el PAF, retomamos ideas de Cuenya⁵ y realizamos una adaptación a la medida de las necesidades de evaluación del programa, como intento de construcción de un dispositivo evaluativo que incluya indicadores cuantitativos y cualitativos, “medibles” en forma instrumental, como base para la toma de decisiones.

Esta perspectiva académica trata de buscar el enriquecimiento en la mirada que se tiene acerca del programa y de su evaluación, al sostener que **“la construcción de los principios de igualdad y de reciprocidad le dé al otro un estatuto de sujeto de intereses válidos y de derechos legítimos” (Calderón, 1999).**

³ CUENYA Beatriz, *Problemas y desafíos en la evaluación de proyectos de hábitat popular*, en CUENYA Beatriz y NATALICCHIO Marcela (coordinadoras) *Evaluación de Proyectos de Hábitat Popular y Desarrollo Social*, Ed. Bibliotecas Universitarias, CEAL, CEUR, GADIS, Bs. As., 1994, pág.19.

⁴ Ibidem.

⁵ CUENYA: propone una metodología alternativa, en su caso aplicable a los proyectos de hábitat popular, que constituyen proyectos de pequeña escala destinados a mejorar la situación de vivienda de sectores en condiciones de pobreza crítica, y a promover su organización y participación social,

Se presentan así los indicadores tradicionales de evaluación de programas sociales, a modo ejemplificador, listándolos primero y abriéndolos en la posibilidad de construir escalas después, lo cual entendemos como “innovador”.

Entre los primeros ejemplos se muestran los indicadores más tradicionales de infraestructura, vivienda y medio-ambiente, que al relacionarse con lo alimentario según las condiciones de habitabilidad de los beneficiarios, se ubicarían en un contexto específico y posible de utilizar en la evaluación con su participación, desde la concepción de evaluación como proceso, precisamente al mostrar la complejidad y superar la visión unidireccional de las formas de implementación desde su curso administrativo.

| Indicador |
|---|
| Disponibilidad de cocina |
| Disponibilidad de heladera |
| Combustible empleado para cocinar |
| Disponibilidad de espacio para cocinar |
| Calidad del ambiente cocina |
| Manejo de residuos y efluentes |
| Disponibilidad de agua |
| Disponibilidad de electricidad |
| Servicios Sanitarios de la vivienda |
| Recolección de residuos en el barrio |
| Existencia de basurales o zonas de contaminación (arroyos, etc.) |
| Comercios cercanos a la vivienda que expenden alimentos y reciben los bonos PAF |
| Distancia de la vivienda al lugar de entrega de los bonos |
| Medios de transporte con llegada al barrio |
| Escuelas con comedor-merendero cercanas a la vivienda |
| Comedores comunitarios cercanos a la vivienda |
| Centros de salud cercanos a la vivienda |

Esta elección tiene su sostén en la observación realizada al interior de los hogares de los beneficiarios que no cuentan con las comodidades necesarias, ni con el hábitat acorde para emprender un cambio substancial en las formas de propender a una alimentación saludable en un medio ambiente adecuado.

Y podemos agregar también en este recorte del trabajo los Indicadores para medir el desempeño del programa respecto de sus objetivos, como así también, la relación del programa con sus beneficiarios. En este caso recurrimos a información censal trabajada por fracción o por radio censal y otra que debe surgir de las bases usuarias del propio programa.

| Indicador |
|---|
| Cantidad de beneficiarios por fracción/radio censal |
| Relación Población real que recibe el Beneficio/Población “objetivo” teórica |
| Relación cantidad de beneficiarios/cantidad de población con NBI por fracción /radio censal |
| Relación cantidad de beneficiarios/asistentes a comedores escolares y comunitarios/cantidad de población NBI por fracción /radio censal |
| Población NBI por grupo de edades y su relación con la existencia o no de comedores escolares por nivel y comedores comunitarios a por fracción/radio censal |
| Relación cantidad de beneficiarios/cantidad de hogares con o sin red de agua domiciliar/cantidad de hogares según combustible utilizado para cocinar/etc. |
| Relación valor del subsidio /necesidades de consumo según tamaño del hogar y edades de sus miembros |
| Nivel de Clientelismo que conlleva la implementación del programa |
| Grado de Superposición con otros planes |
| Grado de información disponible del programa PAF para el público en general y para los beneficiarios en particular |
| Nivel de puntualidad en la entrega de bonos (respeto a la periodicidad ¿establecida?, o más bien, esperada) |
| Grado de identificación de los referentes del PAF por parte de los beneficiarios |
| Grado de claridad de los criterios de accesibilidad al PAF |
| Adecuación criterios de accesibilidad/perfil de los beneficiarios |
| Grado de conformidad con el plan por parte de los beneficiarios (percepción respecto al lugar de entrega, a la periodicidad, a la información, a la burocracia, comparación con otras modalidades –caja de alimentos, transferencia de ingresos, u otras formas-) |
| Modalidad de uso de los bonos (compras individuales o colectivas, proporción de bonos gastados en alimentos en relación a productos de higiene y tocador u otros, etc.) |
| Proporción de bonos gastados en alimentos de primera necesidad |
| Importancia del bono en la economía doméstica |
| Autonomía de subsistencia que otorga el bono (abastecimiento por un día, más de un día pero menos de una semana, una semana, más de una semana) |
| Existencia de acciones de capacitación para la adquisición, conservación, preparación de alimentos, dieta sana, necesidades de nutrientes por grupos etáreos, etc. |
| Modalidad de la capacitación –formal o informal, o ambas-. |
| Impacto de la capacitación sobre la lógica de consumo y hábitos alimentarios |

Ahora, ejemplificamos la construcción de las escalas mencionadas, para el relevamiento de información insumo de la evaluación no convencional, inspirada en Cuenya. Lo hacemos con con la pretensión de potenciar una evaluación con énfasis en la participación de sus beneficiarios y acorde al: “Nivel de autonomía que otorga al destinatario” y a la “Asignación de beneficios en la asistencia social”:

| Concepto o Variable | Indicadores compuestos | Indicadores Parciales | Ítems | Puntaje |
|---|--|--|--|-------------------------|
| Nivel de Autonomía que otorga al destinatario | Noción de autonomía. Construcción de identidad como sujeto autónomo. (0 a 100) | Transferencia de ingresos vs asistencia directa (25) | - Es libre de decidir cómo, donde y en que gasta (dinero, tarjeta magnética) - Depende de las "condiciones e intermediaciones" propias del programa (bono) - Le restringen el conjunto de productos alimentarios (caja alimentaria) | 25 12,5 0 |
| | | Comprar según su capacidad nutricional requerida vs falta de capacidades (25) | - compra según su "capital cultural y sus necesidades nutricionales." - Recibe capacitación para aprender a discernir sus necesidades nutricionales y comprar mejor" - No recibe capacitación complementaria y no sabe como comprar | 25 12,5 0 |
| | | Valor del "beneficio" vs poder adquisitivo (25) | - Le alcanza para satisfacer un conjunto de necesidades alimentarias básicas. - Puede comprar en forma acotada/restringida - El valor es muy bajo y se restringe drásticamente su poder de compra | 25 12,5 0 |
| | | Capacidad de subsistencia vs insuficiencia (25) | - Le alcanza para subsistir con otros subsidios hasta que perciba el "próximo beneficio" - Le alcanza para subsistir un acotado margen de tiempo a futuro (1 semana) - No alcanza. En algunos casos paga cuentas atrasadas (compra con libreta en almacén) | 25 12,5 0 |

| Concepto o Variable | Indicadores compuestos | Indicadores Parciales | Ítems | Puntaje |
|---|--|--|---|-------------|
| La asignación de "beneficios" en la asistencia social | Grado de superposición de miembros del grupo familiar en los programas sociales (nacionales, provinciales o municipales) (0..100) | Superposición dentro de un mismo programa (40) | - Existe más de un "beneficiario" del programa en el grupo familiar. - No hay más que un único beneficiario. | 40 0 |
| | | Superposición entre programas afines (30) | - En el grupo familiar hay múltiples "beneficiarios" de programas afines (por ejemplo de asistencia alimentaria) - En el grupo familiar no hay beneficiarios de programas afines | 30 0 |
| | | Superposición entre distintos programas (30) | - El grupo familiar recibe todo tipo de programas de asistencia. "Estrategia acumulativa". Carácter asistencial "pleno". - No se da la acumulación de "beneficios" de distintos programas. | 30 0 |

Resultados

A partir de los resultados alcanzados con la investigación de la cual aquí hemos presentado un recorte, identificamos aspectos a incorporar en la batería de indicadores de impacto del programa, como por ejemplo: superposición con otros planes (indicador de desvirtuación de criterios de asignación), dificultades en la dotación de la vivienda, ambiente cocina deficitario, dificultad de aprovisionamiento de combustible y energía (indicadores de distancia con el objetivo 'comer en casa' y 'ser consumidor inteligente'), discontinuidad en la entrega del beneficio y ausencia de reclamo -por no considerar derecho al reclamar, sino meramente a seguir empadronado- (indicadores de ineficacia del programa, pues no satisface adecuadamente la necesidad a la que apunta), formación de identidad de cliente en contraposición a la identidad de sujeto de derecho (indicador del carácter clientelar de las asignaciones), falta de capacitación sistemática en cuestiones básicas para una buena alimentación, y en cómo conservar y procesar alimentos (indicador de desvirtuación de uno de los objetivos que apuntalarían la eficacia del programa), valoración peyorativa del beneficio como una ayuda, pero mísera, valoración positiva de otros beneficios similares (indicador de que el programa no supera a otros de entrega de bolsones alimentarios o montos en dinero para adquirir alimentos).

Mostrar esta batería de indicadores tiene la intención de expresar la ausencia de mecanismos de evaluación de la política o programas implementados, dando cuenta de las limitaciones de la institución estatal para ser eficiente y eficaz. Sin evaluación es difícil establecer correcciones, redireccionamientos, en pos de la satisfacción de una necesidad tan básica como es la alimentaria y que va dirigida a un importante número de la población, si es que se pretende la inclusión social.

Los indicadores propuestos como dispositivo evaluativo apuntan a una participación por parte de los beneficiarios, tratando de construir su propia autonomía y dar contenido a lo que implica la asistencia alimentaria a partir de las voces de los propios beneficiarios.

Por otra parte evaluar implica juzgar, mientras un estudio de evaluación implica proporcionar la suficiente información como para permitir esa labor evaluadora- juzgadora. La distinción entre la acción de emitir juicios y la de proporcionar datos en que basar esos determinados juicios, puede parecer clara y útil en abstracto, pero resulta difícil de establecer en la práctica, por ello esta propuesta de diseño de indicadores no convencionales.

Entendemos que los hallazgos logrados son un aporte para evaluar otros tipos de programas, y pueden elaborarse como pautas o dispositivos para contener la pobreza. De este modo, no sólo el Estado podrá contar con mayor información para asignar de manera más adecuada los recursos destinados a dichos programas, sino también se fomentará la vigilancia pública del uso de los mismos. Es desde este lugar que entendemos que la Universidad puede contribuir en el develamiento crítico de la realidad.