

VI CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

"Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social".

Resistencia, Julio de 2011

La gestión de la evaluación en organizaciones de la sociedad civil

EXPOSITOR: Ruty, M. Gabriela- CIAP-Facultad de Ciencias Económicas UBA-
iruty@econ.uba.ar . Toranzos, Lilia V. ,OEI- Lilia.Toranzos@gmail.com

SINTESIS:

Tanto organizaciones públicas como de la sociedad civil realizan fuertes intervenciones de fomento de la lectura, entendida como un derecho necesario para el logro de la ciudadanía plena. A pesar de realizar una tarea de valor prioritario, y sostenida en el tiempo, muchas de las ONSC poseen mecanismos débiles de evaluación de sus actividades.

Este trabajo explora la utilización de la estrategia de evaluación como herramienta de gestión de la gerencia de ONG, y propone dimensiones que debieran contener sus modelos evaluativos para ajustar sus esfuerzos y reportar sus actividades

Existen un sinnúmero de organizaciones de la sociedad civil que realizan fuertes intervenciones en el campo socioeducativo. A pesar de realizar una tarea de valor prioritario, y sostenida en el tiempo, muchas de las ONSC poseen mecanismos débiles de evaluación de sus actividades. Este trabajo explora la utilización de la estrategia de evaluación como herramienta de gestión de la gerencia de ONG, a partir de una experiencia de consultoría y propone dimensiones que debieran contener sus modelos evaluativos para ajustar sus esfuerzos y reportar sus actividades.

Las ONG y su contribución en el campo socioeducativo

Dentro del campo de la sociedad civil se registra un número creciente de organizaciones cuyo cometido principal es brindar servicios dentro del campo de la

educación para población en situación desfavorable. Dentro de este grupo encontramos distintos tipos de organizaciones: sindicatos de docentes, organizaciones religiosas, asociaciones comunitarias, redes de investigación, asociaciones de padres y los organismos profesionales, fundaciones y otros¹

Suárez (1995) define a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) como “... *aquellas asociaciones sin fines de lucro que, pese a no estar obligadas por ningún instrumento legal, se dedican a la promoción y coordinación de los esfuerzos de personas o grupos, en las que una buena parte variable de los mismos, según los períodos y las circunstancias y los grados de institucionalización trabajan como voluntarios*”.

Estas organizaciones, llamadas también organizaciones no gubernamentales (ONG) u organizaciones del tercer sector (ni estatales ni privadas), realizan sus actividades con financiamiento privado, la utilización de recursos públicos, a través de la contribución de organismos internacionales de asistencia y /o (o la combinación de uno o varios de estos mecanismos), muchas de ellas apelando al trabajo del voluntariado. La tarea que desarrollan reviste mucho interés en relación con la equidad y la solidaridad social, atendiendo las necesidades de poblaciones que no han sido cubiertas por los esfuerzos del aparato público estatal (Alonso Brá, 2000).

Las OSC desarrollan un amplio arco de actividades en el campo educativo para fortalecer y apoyar la labor de la escuela pública. Entre las actividades que realizan se encuentran por ejemplo: actividades de capacitación a docentes en distintas áreas de interés (desde la alfabetización a la educación en valores), capacitación a los jóvenes (por ejemplo, formación democrática en los adolescentes o apoyo para adolescentes emprendedores), ayuda para erradicar

¹ EL Ministerio de Educación en su página presenta un listado de ONG que participan en la provisión de servicios educativos. Estas organizaciones participan del Programa de Educación Solidaria que desarrolla este Ministerio.

el trabajo infantil, provisión de recursos (libros, alimentación, construcción de espacios, etc.), o incluso la provisión misma del servicio educativo.

A pesar de realizar una tarea de valor prioritario, y a veces sostenida en el tiempo, muchas de ellas poseen mecanismos débiles o no adecuados de gestión de la evaluación de sus actividades.

La evaluación es un proceso que, en su esencia, produce información y por lo tanto constituye una herramienta valiosa para la gestión. Gómez Serra caracteriza la evaluación como un *“proceso sistemático que pretende obtener información significativa sobre la planificación, el desarrollo y los resultados de un determinado servicio o programa social, con el objetivo de valorar el grado de adecuación de este a las previsiones y iniciales y establecer unos juicios de valor de deben facilitar los procesos de toma de decisiones, tomando siempre en cuenta la utilidad social de las conclusiones de tal manera que estas permitan mejorar y optimizar el funcionamiento y los resultados de los servicios y programas evaluados”* (Gómez Serra, 2004)

La información que se obtiene a través de la evaluación permite mejorar la efectividad cuantitativa del programa, la calidad de los resultados, aumentar la eficiencia, adecuar los objetivos del servicio a las expectativas de la población objetivo, controlar la intervención de factores que dificultan la marcha o el logro y comprobar la relación entre el servicio con los resultados buscados. (Briones, 1999). Es decir, comprobar que los esfuerzos que se realizan están bien orientados y reajustar las acciones de ser necesario (función retroalimentación de la evaluación).

Gran parte de estas organizaciones de la sociedad civil vienen desarrollando sus actividades a lo largo de muchos años generando un cuerpo de experiencias y conocimientos muy valiosos para el campo de su desempeño. La falta de mecanismos de evaluación y sistematización de la información de manera consistente, impide la apropiación de estos conocimientos para sí mismos y genera un perjuicio en la capacidad de gestión institucional, entendida como la

habilidad real para desempeñar tareas en una manera efectiva eficiente y sostenible. Esta debilidad no solo impide el aprendizaje sobre su experiencia, sino también la posibilidad de transmitirla a otros actores en forma sistematizada. Por otro lado, muchas de estas organizaciones dependen del financiamiento externo para su funcionamiento, encontrando de esta manera problemas en la comunicación de sus resultados o la falta de argumentos fundados para conseguir financiamiento para nuevos emprendimientos

La presente ponencia retoma las reflexiones realizadas con ocasión de un trabajo de consultoría técnica en una OSC que desarrolla su trabajo en el campo socioeducativo. Esta organización, en adelante ABC² es una organización de la sociedad civil cuya misión es la promoción de la lectura en niños y jóvenes.

ABC desarrolla su labor a través de sus programas orientados en especial a la capacitación de docentes y /o otros agentes de la comunidad en contacto con niños como personas que se desempeñan en distintos roles en Centros Comunitarios, Centros de Saludo u Hospitales. También gestiona la provisión de libros y asistencia en el acondicionamiento de espacios en escuelas y otras organizaciones, dedicados a la lectura. Tiene intervención en distintas provincias y opera mayormente sobre las escuelas, muchas veces en convenio con entidades nacionales.

La OSC cuya experiencia relatamos no se la única en su género, son varias las organizaciones que realizan acciones *sistemáticas y continuas* de fomento de la lectura. El campo reconoce la participación de otras entidades públicas, como los ministerios de educación, universidades, organismos internacionales como la UNESCO, y otras instituciones no gubernamentales.

Actualmente se están desarrollando, según datos de UNESCO-CERLARC- Red Planes³, programas de fomento de la lectura en varios países de América como

² Hemos escogido el nombre de fantasía "ABC" a los efectos de preservar la identidad de la organización que, gracias a su importante labor, nos permite reflexionar sobre el tema de las estrategias de evaluación.

³ <http://www.cerlarc.org/redplanes/secciones/pnlb.html#1>

Argentina, Paraguay, Chile, Colombia , Brasil, Cuba, Ecuador , El Salvador España, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú ; Portugal, Republica Dominicana, Venezuela, Uruguay. Con lo cual la reflexión sobre sus problemas particulares puedan ser de utilidad para otras iniciativas de tipo similar.

Las organizaciones de la sociedad civil que se dedican a estas prácticas, utilizan fondos de distintas entidades (nacionales e internacionales, organismos de financiamiento, etc.) que hacen posibles estas iniciativas , junto con el esfuerzo del trabajo voluntario de centenares de docentes y familiares de los niños, en especial en aquellas organizaciones de la sociedad civil que apoyan parte de su estrategia en movilizar y potenciar el trabajo comunitario en torno a la lectura entendida como un derecho que es necesario garantizar como paso para el logro de la ciudadanía plena.

b.-Problemas en los esfuerzos de evaluación de las iniciativas

Esta organización a pesar de haber desarrollado una vasta experiencia en su área presenta ciertas debilidades en la práctica de evaluación de sus actividades. La experiencia de trabajo en la OSC ABC permitió observar algunos de las razones que pudieran producir esta carencia en el terreno de la evaluación de estas iniciativas:..

- La Percepción de las acciones realizadas en torno a la promoción de la lectura por parte de distintos actores aparecen *como buenas de por sí*, presentando un valor poco discutible para el sentido común. Esta convicción operaría de manera de relativizar la necesidad sentida por los actores de realizar evaluaciones de los esfuerzos producidos. De esta manera, las evaluaciones, en la mayoría de los casos, se limitan a un registro de las acciones realizadas. Esta percepción influye sobre quien
-

realiza las acciones, tanto como para quien es destinatario de las mismas, e incluso también, para quién las financia. (beneficiarios, promotores, auspiciantes, etc).

Sin embargo una primera reflexión sobre este punto lleva a la constatación de que si bien, por ejemplo, la presencia de libros es condición necesaria para promover un acercamiento a la lectura, y de por sí constituye un logro, sólo la existencia de libros en las bibliotecas escolares o las casas de los niños no transforma a los niños en lectores. Lo mismo ocurre en relación con las actividades de perfeccionamiento y actualización docente, la capacitación en actividades de docentes no asegura su aplicación en el aula y menos aún la obtención de resultados.

- Las características de la dinámica de la implementación de los programas, imprimen una característica particular. La OSC ABC desarrolla su labor en varias provincias del país sostenidamente desde hace más de una década, cuenta con el apoyo de otras organizaciones provenientes del ámbito empresarial y el público. Así, como otras organizaciones de su tipo ABC dispone de recursos limitados para realizar su labor y por lo tanto efectúa una llegada limitada a las escuelas (en tiempo e intensidad). Sus acciones muchas veces se encuentran mediatizadas por multiplicadores como personal voluntario o los mismos docentes que reproducen lo aprendido en sus lugares de trabajo. Estas condiciones imprimen una dinámica a los procesos de implementación de los programas que dificulta la evaluación.
- Muchas de las ocasiones se requiere de personal voluntario para realizar las acciones, quienes son los que efectivamente se encuentran en contacto con los destinatarios últimos de las mismas. La valiosa colaboración de los voluntarios hace posible la ejecución de las actividades pero a veces limita las posibilidades de evaluación, debido a que, por un lado, su trabajo no es remunerado y también, en ocasiones no cuentan una formación precaria para poder realizar una valoración que se considere con rigor y validez metodológica aceptable. De esta manera, la mayoría de las veces se puede

registrar el cumplimiento de las actividades pero no su calidad y menos el efecto que las actividades generan en la población objetivo.

- Vinculado al punto anterior, ya sea la utilización de voluntariado a la realización, como dirigir las acciones exclusivamente a los docentes de las escuelas, se verifica poco contacto con el destinatario directo, el niño. Si bien esto resulta razonable frente a la limitación en disponibilidad de medios, y tiempo, se busca incidir sobre quién es el encargado de enseñar a leer al niño. Sin embargo, trae como contrapartida que al ser infrecuente que se opere directamente sobre el beneficiario, el mismo se *desdibuja*, y solo cobra vida en las mentes de los que diseñan los planes. Sin retroalimentación directa posible, se resta visibilidad sobre la incidencia del programa,
- La naturaleza de los cambios que se buscan lograr como la adquisición de hábitos de lectura y su impacto en otras áreas del comportamiento de los sujetos, son procesos que llevan un considerable monto de tiempo. Sin embargo, en general las acciones que desarrolla para promover esos procesos son empresas sostenidas por breves períodos. Es raro que los agentes de ABC retornen a las escuelas o instituciones que han sido destinatarias de sus actividades, salvo en el caso que se replique el programa y a veces operar sobre otros sujetos. Esto constituye un obstáculo para comprobar su efecto, más aún teniendo en cuenta que la promoción de estas transformaciones son el cometido último de la OSC , restándole una información de mucha importancia para la gestión .
- A veces, en algunas iniciativas, las características de la población destinataria también imprime una particularidad que dificulta los procesos de evaluación. Cuando se realizan acciones en Centros comunitarios, Hospitales, Centros de Salud, cuya población no permanece por mucho

tiempo en los centros,(a diferencia de las escuelas), se le agrega un grado mayor de complejidad al proceso de relevar información a la hora de evaluar. como a la calidad de la información que pueda obtenerse. Ya que, por un lado los sujetos últimos sobre los que se incide se encuentran en permanente rotación y por otro lado no es posible acceder a información de tipo estadística a la que se puede acceder en las escuelas como registros, historias académicas de los alumnos, etc. que pudiera generar una valoración de mayor calidad.

- Gran parte las labor de ABC está compuesta por actividades relativamente cortas de capacitación a los docentes. Debido a la organización de los tiempos de intervención que operan rara vez se realiza una evaluación en profundidad de impacto en sus prácticas como docentes. En general las evaluaciones se limitan a la valoración de la satisfacción de los destinatarios de la capacitación. La pregunta sobre la real modificación de las prácticas Y la durabilidad de la misma, permanece sin respuesta. Esta es una información valiosa, incluso, para los niveles de conducción del Sistema Educativo Nacional, Provincial o Municipal.

En síntesis, las razones de esta debilidad en la gestión de la evaluación de sus iniciativas puede deberse en principio a problemas de tres clases. Por un lado, a) a las características propias de la OSC como organización y sus formas de gestión, b) las características del objeto a evaluar y c) a la ausencia de una cultura evaluativa en el área general de las actividades sociales.

a.-Las OSC son organizaciones que presentan una singularidad particular debido a su forma de constitución y funcionamiento, su racionalidad supone la movilización de elementos valorativos vinculados con las identidades sociales, la solidaridad y la cooperación (M. Noguera, 1995). Estas organizaciones requieren, según Fassio de modelos y prácticas de managment diferenciales

en relación con las organizaciones del sector público y del sector empresarial. (Fassio, 2004) Por otro lado, deben enfrentar ciertos problemas o desafíos que encuentran estas organizaciones en su gestión ciertos problemas de “vulnerabilidad” como la *profesionalización incompleta*⁴ de sus miembros, la institucionalización precaria y la discontinuidad de financiamiento. En síntesis, la falta de recursos para dedicar a la gestión, la falta de capacitación en sus miembros en técnicas de gestión, y el interés puesto en la realización de las actividades específicas por sobre otros aspectos, pueden ser algunas de las razones que pueden operar negativamente al gestionar las actividades de evaluación de sus iniciativas.

b.- En lo que respecta al objeto de la evaluación los servicios sociales en general, presentan dificultades en el propio objeto de evaluación, a saber, la intervención tiene lugar en un contexto dinámico y complejo, donde se persiguen diferentes tipos de objetivos de diferente alcance. Los resultados suelen tener carácter cualitativo (débilmente cuantificables) y a veces no aparecen hasta tiempo después de finalizada la intervención. Muchas veces la complejidad de los contextos en los que intervienen múltiples variables, hacen difícil su detección.

c.-En tercer lugar, la falta de mecanismos apropiados de evaluación puede deberse también a la predominancia de marcos teóricos de evaluación no adecuados. El hecho de que por mucho tiempo los procedimientos en el área de evaluación estuvieron atrapados en una perspectiva casi exclusiva de los modelos experimentales y cuasi experimentales, generó una dificultad técnica importante a la hora de evaluar desanimando las iniciativas de los administradores de los servicios. No obstante estos problemas, el panorama de la evaluación hoy en día, explican los especialistas, se encuentra en un proceso de evolución importante.

⁴ La profesionalización incompleta se refiere a un grado nivel de conocimientos y de habilidades necesarias para el desempeño de una tarea. (Suarez, 1989)

La experiencia recogida en este trabajo de consultoría descubre un problema que sospechamos sea compartido por otras organizaciones de este tipo. Es decir, cómo , aún con las dificultades señaladas, puede valorar sus esfuerzos a partir de su forma de operación.

Ciertamente, la valoración será un esfuerzo adicional, pero a partir de la recopilación y procesamiento de información podrá fortalecer sus actividades y contribuir con su vasta e interesante experiencia al conocimiento.

La experiencia señala entonces como recomendable fortalecer las iniciativas en torno a la evaluación tanto en relación con su sistematicidad como en el alcance de la evaluación, considerando el análisis de sus resultados e inclusive los impactos. Vale la pena emprender esfuerzos por construir indicadores más complejos que den cuenta, de manera más integral de procesos vinculados con el fomento de la lectura. Se requiere de :

- .-Información referida a la organización misma para su fortalecimiento interno (Eficacia , eficiencia y respuesta a los destinatarios y patrocinadores)

- .-Información para dar cuenta del trabajo realizado a los patrocinadores y beneficiarios de sus acciones

- .-Información para contribuir al estado del problema y otros actores. En cuanto a diagnóstico de situación (hábitos de los niños de relación de la lectura, hábitos de los docentes, acompañamiento de los familiares, formas más eficaces de intervención para resolver problemas,etc., que permita ir armando un mapa del estado de la lectura en las zonas de intervención de la OSC y valorar de esta forma su contribución a lo largo del tiempo.

Una estrategia de este tipo permite entonces valorar: las acciones, la organización y la contribución.

Un escenario posible de trabajo será la consideración de distintos niveles de gestión. La necesidad de promover evaluación que atiendan a diferentes niveles de gestión de estos programas (macro – micro seguro) y, es decir la gestión a nivel de las instituciones y la gestión de las intervenciones generadas por las redes de organizaciones que participan en el campo de acción.

A partir del reconocimiento de la centralidad de los programas y proyectos, el proceso de evaluación sistemática de estas acciones debe considerar al menos *dos perspectivas de análisis* diferentes y complementarias.

Por una parte una perspectiva que identificamos como *operativa* y que supone la revisión y reconocimiento de todos aquellos aspectos que hacen al funcionamiento e implementación de los programas en sus particularidades y en los elementos que el conjunto de los programas tienen en común. Desde esta perspectiva interesa concluir sobre los procesos de selección de los beneficiarios, el desarrollo de las acciones, el funcionamiento de las contrapartes, los resultados que se obtienen a partir de la implementación de los programas, la relación con los auspiciantes, la mejora de los procesos de capacitación y asistencia presencial y remota, etc..

Por otra parte aparece una perspectiva de análisis de la información generada por los procesos de evaluación que identificamos como *sustantiva*. Esta perspectiva de análisis requiere tomar distancia de la ejecución y resultados de los programas y proyectos, requiere adoptar una mirada más panorámica y definir algunas categorías conceptuales más amplias en las que se inscribe el accionar y la trayectoria de la OSC. Es preciso, desde esta perspectiva analizar identificar cuáles son los principales aportes que la OSC hace en términos de prácticas alfabetizadoras.

Desde *una perspectiva de análisis operativa* de los resultados de evaluación se debiera orientar la respuesta a preguntas, solo como ejemplo, tales como :

- Cómo gestiona sus diferentes programas y proyectos
- Qué resultados se obtienen a partir de las acciones de capacitación desarrolla
- Que procesos de gestión de los programas requieren revisión
- Quienes son sus beneficiarios y como participan
- Cuánto contribuyen los programas a la mejora de las habilidades de niños, jóvenes y adultos que participan en sus programas.

Desde una *perspectiva de análisis sustantiva* los resultados de evaluación debieran orientar la respuesta a preguntas del tipo:

- Cuál es la contribución de OSC en la instalación de un concepto y visión renovados y ampliados de la alfabetización,
- Cuál es la contribución de OSC en la prevención del fracaso escolar
- Cuáles son las estrategias más efectivas para generar dicho aporte
- Qué tendencias generales se observan entre los docentes en términos de transferencia de los aprendizajes a sus prácticas en el aula.
- Cuáles son los principales aportes conceptuales y metodológicos que FL hace al abordaje de la problemática de la alfabetización
- Qué grado de transferibilidad tienen las experiencias desarrolladas en el marco de los programas de OSC.
- Qué aportes efectivos genera la OSC en término de sensibilización a organismos de cooperación y promoción de la cooperación multi y bilateral en el área de la alfabetización.

Bibliografía

- *Del Angel, Minerva; Rodriguez , Adolfo. “La promoción de la lectura en México”, Revista Infodiversidad , nº 011, sociedad de Investigaciones Bibliotecológicas”, Buenos Aires, Argentina 2007. En Red de Revistas*

científicas de América Latine y el Caribe, España y Portugal. Universidad autónoma del Estado de México

- Del Angel , Rodriguez, México , 2007 pp.8) (Promoción de la lectura: el derecho a la lectura "Por Luis González Martín, Director General Adjunto de la Fundación Germán Sánchez Ruipérez. Tomado del boletín informativo No. 67 CEDRO / enero abril 2009. http://www.cerlalc.org/redplanes/boletin_redplanes9/secciones/9_Derechoalalectura.pdf
- -GOMEZ SERRA, M. "Evaluación de los servicios sociales". Ed. Gedisa, España, 2004
- - CONLIN, S., STIRRAT, R. L "Current Challenges in Development Evaluation" Sage, Tavistock Institute. Evaluation 2008; N° 193.USA
- -MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. "La evaluación para el análisis y la planificación de las organizaciones". Documento disparador preparado para el IV Congreso de Análisis Organizacional, Buenos Aires, 1999
- -GÓNGORA, N. "Algunos problemas de la evaluación de las organizaciones de I.D." en "Seminario Franco Latinoamericano de Gestao Tecnologica" . ALTEC-Universidade de Sao Paulo. Sao Paulo. 1985.
- -BRIONES, G. "Evaluación Educacional" Formación de docentes en investigación educativa. Convenio Andrés Bello, Colombia, 1999
- -FASSIO, A.; DE MENDOZA, A.I y CAVANAGH, P.: "El saber administrativo en las Organizaciones de la sociedad civil" Instituto de Investigaciones Administrativas. UBA. Marzo 2004.
- - ALONSO BRÁ, M "Educación Pública, Tercer Sector y Economía Social: el caso de las escuelas- cooperativas. En Banco de Estudios. Organización Iberoamericana de Educación (OEI). Madrid, 2000. (Publicación virtual <http://campus-oei.org/bancoseyt/>)
- - MARTINEZ NOGUEIRA, R: "Tercer Sector. ¿Porqué y para qué?", Enoikos, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas– Universidad de Buenos Aires, Año III, N° 9, Buenos Aires, diciembre de 1995. Páginas 6-15.
- -SUÁREZ, F "Debilidades de las ONG", en Revista ENOIKOS Año III, Nro 9, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 1995.
- -MINISTERIO DE EDUCACIÓN "10 años de aprendizaje y servicio solidario en la Argentina". Buenos Aires, 2010.

