

Evaluación de políticas sociales y personas con discapacidad

MSc. Osmanys Soler-Nariño

osoler@csh.uo.edu.cu

Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, Cuba.

Resumen

El trabajo pretende ofrecer una propuesta de evaluación a las políticas sociales hacia las personas con discapacidad desde una perspectiva sociológica relacional. La evaluación hacia la discapacidad constituye un proceso crítico, participativo y relacional. La integración social y la evaluación de las políticas sociales que se diseñan para este grupo social deben articularse desde la integración de los niveles macro objetivo y micro subjetivo. Este manera de evaluar permitiría interrelacionar lo micro social donde se ubican las personas con discapacidad, sus necesidades y aspiraciones y lo macro social. Las principales decisiones en la atención a este grupo social se toman en el nivel macro y son evaluadas en ese mismo nivel.

Palabras clave: evaluación, políticas sociales, discapacidad, integración social, perspectiva sociológica relacional.

Abstract

The work intends to offer an evaluation proposal to the social politic toward people with disability from a relational sociological perspective. The evaluation toward the disability constitutes a critical, participatory and relational process. The social integration and the evaluation of the social politics that are designed for this social group should be articulated from the integration of the macro objective levels and micro subjective. This way of evaluating would allow to interrelate the social micro where people are located with disability, their necessities and aspirations and the social macro. The main decisions in the attention to this social group take in the level macro and they are evaluated in that same level.

Key words: evaluation, social politics, disability, social integration, relational sociological perspective.

Introducción

Según el Informe Mundial sobre la Discapacidad de la OMS publicado en el 2011, el 15 % de la población mundial, es decir, mil millones de personas viven con algún tipo de discapacidad. En el caso de Las Américas se estima que las cifras están entre los 140 y 180 millones de personas. A estos datos se suma el incremento de este sector poblacional en América Latina y el Caribe a partir de deficiencias en la atención materno infantil, altos índices de accidentes y lesiones físicas y mentales derivadas de la violencia.¹

En los países más ricos también se presenta esta problemática, asociada, entre otros aspectos, a las mejoras en los sistemas de salud que conducen a mayores tasas de supervivencia, tanto para aquellos con deficiencias congénitas como los que la adquieren en el transcurso de la vida. Además al aumentar la esperanza de vida, crecen las probabilidades de que aparezcan algunas discapacidades relacionadas con el aumento de la edad.²

Las causas de la aparición de este fenómeno social se debe a factores como: la extrema pobreza, la malnutrición, la falta de agua potable por un saneamiento deficiente, los fenómenos naturales, los conflictos armados, el envejecimiento de la población, el abandono infantil, entre otros (Vázquez, 2008). Cada una de estas condiciones son importantes elementos que tienden a entrecruzarse en el contexto social en algunas zonas del mundo donde la pobreza y desigualdad contribuyen a facilitar, reforzar y perpetuar los mismos.

¹ Vázquez Barrios, Armando y Nora Cáceres: El abordaje de la discapacidad desde la atención primaria en salud. Buenos Aires, Universidad de Córdoba, Facultad de Ciencias Sociales, 2008, p.21.

² Barnes, Colin: Discapacidad, política y pobreza en el contexto del mundo mayoritario, en Revista Política y Sociedad, Madrid, Vol. 47, No. 1, 2010, p.13.

Muchos de los desajustes estructurales que impregnan las sociedades contemporáneas en la actualidad, tienen un efecto significativo en los países pobres cuyos ritmos de crecimiento están matizados por crisis económicas no generadas por ellos. La desigualdad mundial acentuada por fenómenos como la globalización conlleva a la expansión de un modelo económico, social y cultural que sustenta sus bases en la producción, extracción y consumo desmedido de los recursos naturales. A procesos tan complejos como estos no escapan las personas con discapacidad en tanto sus capacidades no pueden responder a las dinámicas sociales que están atravesadas por las diferencias sustanciales en la distribución de las riquezas.

Si analizamos la variabilidad de estas problemáticas a lo largo de nuestro continente observamos propuestas diferentes hacia las personas con discapacidad en lugares como Venezuela, Ecuador, Nicaragua y Bolivia. La razón de los cambios tiene su fuente en la aparición de estudios sociales que contemplan variables psicológicas, genéticas y pedagógicas destinadas a identificar las causas de la discapacidad en estos territorios. No solo es la búsqueda de los factores que lo potencian sino el apoyo estatal para brindarles los recursos de rehabilitación que les permitan una incorporación gradual a la sociedad.

Estas investigaciones partieron del estudio realizado en Cuba durante los años 2001-2003 y que fue extensivo a todas las provincias del territorio. Sus propósitos abarcaron por un lado, la estimación y caracterización de la población con discapacidad y por el otro, proporcionar información para los programas preventivos, así como la identificación de las necesidades individuales de este sector social. El resultado final sería la elaboración de estrategias para solucionar las dificultades y elevar la calidad de vida de estos individuos.

Un aspecto que podría reforzar la necesidad de estudios sociológicos en esta área son las estadísticas referidas al total de personas con discapacidad en Santiago de Cuba. Los datos ascienden a 57 797 en la provincia y 21 641 en el municipio de Santiago³ lo que

³ Estos datos fueron recogidos en la Dirección Municipal de Salud Pública de la provincia Santiago de Cuba en el año 2014.

evidencia un número importante a los efectos de la mirada transformadora de la política social. Es en este aspecto y sobre todo en cómo evaluamos esa política social donde consideramos que nuestro estudio puede aportar variables que permitan analizar críticamente la implementación de estas en el municipio.

En tal sentido la mirada sociológica no puede estar alejada de las consecuencias imprevistas que produzca este fenómeno social. Justamente, la política social organizada para las personas con discapacidad tiene la función de mejorar la calidad de vida de los mismos sobre la base de una mayor accesibilidad en la sociedad. Para alcanzar estas metas se han elaborado leyes, ayudas técnicas, programas preventivos y de rehabilitación, entre otros, que son una posibilidad hacia el cambio de actitudes y mentalidades en torno al defecto.

En nuestra opinión, todos estos avances en materia de respuesta social a las personas con discapacidad están conformados por tres elementos que no son opuestos sino que se complementan entre sí. Por un lado está una política social hacia la integración de estas personas que no evidencia un seguimiento adecuado y organización coherente en sentido relacional. Por el otro lado tenemos la arista más importante de nuestra investigación y su finalidad, la evaluación de los programas sociales hacia este sector a través de lo que consideramos uno de los intentos más loables por organizar esa política en el campo de la integración social. Nos referimos al III Plan de Acción Nacional para la Atención a las Personas con Discapacidad (2006-10). En el tercer plan aparece el problema de cómo evaluar de manera concreta y aplicada el impacto de algunas acciones o programas que constituyen el mismo. El estudio efectuado en el municipio Santiago de Cuba no pudo constatar las formas de cómo han sido evaluados los diseños sociales hacia este sector contenido en ese III Plan.

Finalmente el empleo de la perspectiva sociológica en el análisis del proceso de evaluación de programas sociales desde una mirada relacional puede conducir a la elaboración de diagnósticos, pronósticos, observación de tendencias y comportamiento de la problemática en diferentes contextos. En tal sentido el siguiente trabajo pretende analizar algunos modelos teóricos de evaluación de programas sociales con el fin de encontrar una propuesta teórica y metodológica más integral.

Desarrollo

Las políticas sociales constituyen un espacio de análisis interesante, diverso y contradictorio dentro de los diferentes contextos sociales. Su alcance debe conllevar a una mirada hacia los diferentes sectores de la sociedad en la búsqueda del bienestar social. No obstante su carácter dinámico y transformador implica asumir un criterio que desde nuestro punto de vista no se reduce solo a la satisfacción de las necesidades básicas. También debe incluir una perspectiva de las relaciones sociales que contenga, a la integración como un campo donde se construyen significados, conocimientos, comportamientos, disposiciones, historia, entre otros aspectos.

Alcanzar esta idea apunta a la necesidad de acercarnos a un proceso que orienta, guía, valora y posibilita tomar decisiones sobre la validez de los programas sociales diseñados desde las políticas públicas para los diferentes sectores de la sociedad. Nos referimos al proceso de evaluación.

La evaluación de políticas sociales es un importante proceso que no solo contempla la toma de decisiones, aprendizajes, conocimientos, valoraciones, aproximaciones metodológicas, sino también permite conocer hasta dónde fueron efectivas las acciones o medidas diseñadas para transformar la problemática social identificada o atender a los intereses y necesidades de los grupos sociales específicos. Consideramos que la evaluación implicaría una valoración crítica de los resultados obtenidos a partir de los cambios o variaciones significativas manifestadas en los beneficiarios de determinados programas sociales, muy concretamente, el Plan de Acción Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad.

En este apartado exploraremos algunos enfoques sobre evaluación de políticas sociales de los autores: María José Aguilar y Ezequiel Ander- Egg, Xavier Ballart y Arlette Pichardo.⁴

⁴ Matos Bazó, Ruth: Enfoques de evaluación de programas sociales: análisis comparativo, en Revista de Ciencias Sociales. Universidad de Zulia, Vol. XI, No. 002, Maracaibo, 2005, p. 365.

. Situaremos el análisis en cómo es abordado desde esas diferentes aproximaciones el tema de la evaluación del impacto de las políticas sociales. La idea es encontrar hasta dónde han llegado estas propuestas que expresan la necesidad de evaluar la eficiencia, efectividad, la satisfacción de necesidades, mejoramiento de las condiciones de vida, cambios de comportamientos y mentalidades en torno a los destinatarios de un programa social determinado.

Comenzaremos con María José Aguilar y Ezequiel Ander-Egg, quienes en su concepto de evaluación señalan diversos aspectos como: la valoración de la evaluación como investigación aplicada, sistemática, planificada y orientada a la obtención de información que permita emitir determinados juicios en torno a los componentes o partes de un programa. Otro elemento importante dentro de su concepción es que tales programas o actividades cuya finalidad es producir cambios (observados en los efectos o resultados) sirven o deben servir de base para la toma de decisiones así como la solución de las principales problemáticas de los individuos y los grupos sociales. En ellos queda explícito que este proceso implica analizar los resultados de la implementación de un programa de política social y la explicación cuantitativa y cualitativa de esos resultados.

Asociado a esta conceptualización, María José Aguilar y Ezequiel Ander-Egg introducen tres tipos de evaluación: evaluación del diseño y conceptualización del programa, evaluación de la instrumentación y seguimiento del programa y la evaluación de la eficiencia y eficacia del programa.⁵ Es en esta última donde deseamos precisar sus criterios más significativos y la diferencia que establece nuestro enfoque relacional.

La evaluación de la eficiencia persigue el análisis de los resultados de un programa determinado y hasta dónde se han logrado o se están logrando los mismos. Incluye además una observación de las consecuencias o efectos imprevistos. En todo este proceso no solo están incluidos los destinatarios o beneficiarios de la política social, sino además puede estar un conjunto más amplio de la población, lo que conllevaría a una evaluación de impacto.

⁵ Matos Bazó, Ruth: Enfoques de evaluación de programas sociales: análisis comparativo, en Revista de Ciencias Sociales. Universidad de Zulia, Vol. XI, No. 002, Maracaibo, 2005, p. 366.

Es evidente que aparece en la política social la necesidad e importancia de la evaluación. Así lo declaran los autores de esta perspectiva, e incluso incorporan el impacto. Sin embargo, volvemos a la idea antes mencionada sobre el desarrollo de este proceso, pues no se muestra con claridad y concreción el cómo propiciar una evaluación de impacto. Debemos realizar una precisión interesante: la inclusión de otros conjuntos sociales junto a los individuos objetos de la intervención dentro de esa evaluación de impacto de un programa de política social podría conducirnos a la percepción de un enfoque relacional. Pero los autores no esclarecen las formas de relaciones que se establecen, cómo esas redes o vínculos pueden afectar o no a los actores en sus espacios relacionales, qué nuevos fenómenos o formas sociales emergen de esas relaciones y cómo pueden producir cambios en la propia concepción del programa diseñado con una mirada estructural.

En síntesis, este tipo de evaluación no visualiza lo relacional en la realidad social que nosotros mismos construimos en interdependencia con otros. Su principio básico es la rentabilidad económica. Ambos elementos, la eficiencia o rentabilidad económica y el pensar en términos relacionales, no están reñidos ya que se puede evaluar bajo esa percepción pero incorporando y relacionando dentro del proceso variables macro objetivas, macro subjetivas, micro objetivas y micro subjetivas.

Un planteamiento diferente a esa manera de comprender la evaluación la ofrece Xavier Ballart. En su definición este autor aborda la evaluación a partir de los efectos de un programa sobre los sujetos sociales, su implementación y la elaboración de los objetivos generales y específicos.⁶ Todo esto tendría que facilitar la relación entre resultados finales, la administración del programa y planificación de la intervención. Ballart divide su análisis en: evaluación de la conceptualización y del diseño de programa, evaluación de la implementación de los programas, la evaluación de la eficacia o impacto de los programas y la evaluación de la eficiencia de los programas.

726

En la tercera de estas clasificaciones podemos encontrar un análisis a la evaluación del impacto de un programa desarrollado por una política social. Para ampliar su comprensión brindaremos

⁶Matos Bazó, Ruth. *Ob Cit.* p. 367.

algunas de las especificidades que destaca el autor alrededor del término. Primeramente la evaluación de la eficacia o impacto orienta su atención hacia los cambios que puede producir un programa sobre el fenómeno social de la realidad. Aquí se precisa que el cambio sea en el sentido propuesto o deseado. De este modo el éxito o fracaso del programa estaría en el cumplimiento de sus objetivos operacionales, los que marcan o definen la ruta a seguir. Un hecho importante en esta concepción es la función que tiene el evaluador. Al mismo se le atribuye el papel de identificar si las transformaciones que experimenta la situación problemática es producto de la intervención realizada por el programa de política social o por acciones externas ajenas a él.

Como observamos no existe o al menos no se muestra abiertamente una evaluación guiada por un principio relacional. Al igual que la variante empleada por María José Aguilar y Ezequiel Ander-Egg para efectuar una evaluación de impacto, en la perspectiva teórica de Ballart no están delimitadas las diferentes interconexiones relacionales entre los actores sociales objetos de intervención y sus entornos de relación. Si lo que deseo es examinar cómo el programa provoca un determinado cambio social en la problemática identificada, valoramos que tal examen o estudio no puede alejarse de nuestra capacidad para relacionar variables que pueden tener una incidencia significativa en ese cambio.

En la última de estas propuestas la investigadora Arlette Pichardo aborda una definición de impacto social que, en síntesis, debe contener las transformaciones experimentadas (en el orden deseado) por los sujetos y grupos sociales beneficiarios de la política social, así como sus programas. La validez de esos cambios quedarían reflejados en: la satisfacción de las necesidades básicas o no básicas, en el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo, en el fortalecimiento de la participación organizada y la generación de cambios en la actitud, comportamientos y estructuras mentales de los actores y sus contextos sociales.

En correspondencia con estos criterios, esa misma autora establece tres formas de evaluación: la ex-ante, una concurrente y la ex-post. La evaluación ex-ante proyecta su preocupación en fijar la viabilidad de producir el impacto social deseado; intenta conectar, por tanto, resultados de la evaluación con formulación de decisiones. Por otra parte, la concurrente tiene a su cargo la verificación de la

organización de los medios a emplear que permitan lograr el impacto social deseado; en este caso, el control y seguimiento de las acciones cobran importancia en el desarrollo del proceso. Finalmente la ex-post constituye una herramienta para constatar el nivel de cumplimiento de los objetivos del impacto social planificado.

Además de estos tres tipos de evaluación aparecen otras dos variantes de esta investigadora que van a ser empleadas en un estudio conforme a los fines que delimitan la naturaleza de la evaluación del impacto social. Ellas son: la evaluación exploratoria – descriptiva y la analítica. ¿Qué nos ofrecen cada una de ellas?. La primera tiene como tarea reunir información detallada con el fin de desarrollar acciones de corrección o preventivas para alcanzar los objetivos del programa diseñado. En esta se prioriza la mirada cuantitativa sobre la cualitativa. La segunda focaliza su trabajo en efectuar un análisis profundo a esa información obtenida, con el propósito de realizar recomendaciones o sugerencias encaminadas a provocar cambios o reforzar actitudes, comportamientos y significaciones en las situaciones sociales existentes.⁷

En este tipo de evaluación se enuncian aspectos de interés a los fines de nuestra investigación:

-En la evaluación ex-post del Plan de Acción Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad nos inclinamos por conocer qué impacto ha tenido este plan después de implementado en las personas con discapacidad.

-La evaluación descriptiva–exploratoria y la analítica pueden ser dos instrumentos a incorporar en una propuesta metodológica conformada sobre la base de una mirada relacional a las problemáticas sociales. Se parte de la observación de la realidad o fenómeno social, la recopilación y análisis de los datos que permiten tener una visión más amplia del problema. También con los resultados obtenidos pretendemos que estos sirvan a las instituciones o estructuras que forman parte de la política social para diseñar medidas preventivas o de corrección sobre la situación social que genera discapacidad.

⁷ Matos Bazó, Ruth. *Ob.Cit*, p.370.

-Si bien hemos destacado estos dos puntos comunes con la última proposición de evaluación de programas sociales construida por Arlette Pichardo, insertamos un tercer elemento que diferencia y constituye nuestro enfoque desde una perspectiva sociológica relacional:

La evaluación desde las políticas sociales debe ser resultado de:

1.La relación de los diversos componentes del sistema social (instituciones sociales, asociaciones de personas con discapacidad como la ACLIFIM, ANSOC y la ANCI, organizaciones, etc.) con los sujetos sociales como portadores de símbolos, significados, necesidades, representaciones, creencias y discursos. Es decir, las relaciones que se establecen entre los programas sociales organizados desde la estructura social y las construcciones culturales que forman parte y le dan sentido a esos programas.

2.La relación de los diversos componentes del sistema social (instituciones sociales, asociaciones de personas con discapacidad como la ACLIFIM, ANSOC y la ANCI, organizaciones, etcétera) con los comportamientos asumidos por esos sujetos sociales. Nos referimos a los cambios experimentados por las personas con discapacidad.

Estos cambios pueden estar expresados en conductas orientadas hacia la aceptación del programa, mejoramiento de sus capacidades, participación, autonomía e independencia del discapacitado. No obstante, los comportamientos pueden estar en sentido inverso (no integración social) ante la aparición de barreras físicas y culturales generadas por una inadecuada aplicación del programa o sistemas de pensamientos asociados a la idea de vulnerabilidad.

3.La relación entre el conjunto de significados, símbolos, representaciones y discursos que construyen los beneficiarios de sus programas sociales y los comportamientos que emergen de esas configuraciones culturales internalizadas por esos beneficiarios durante su interacción con los programas y otros actores sociales.

4.La relación entre el mundo simbólico de los beneficiarios de los programas sociales y las normas, reglas u otras estructuras culturales que condicionan ese mundo simbólico pero que simultáneamente le dan un sentido y dinámica al sistema cultural, pues estas estructuras simbólicas son creadas y recreadas por los sujetos sociales.

5.La relación entre las normas, reglas, ideas, creencias y representaciones que conforman al sistema cultural y los programas sociales estructurados desde las políticas públicas hacia la población con discapacidad como beneficiarios de los mismos.

6.La relación entre los cambios (comportamientos) experimentados por las personas con discapacidad como beneficiarios de los programas sociales ya sea en sentido positivo o no, y las estructuras culturales que orientan muchas de estas conductas en los marcos de los programas sociales.

7.La relación entre los diversos actores sociales (personas con discapacidad) en redes de interdependencia con sus grupos sociales, sus aspectos sociodemográficos, históricos, urbanísticos, culturales, entre otros.

En correspondencia con este esquema teórico y metodológico pretendemos ofrecer un instrumento que les permita a los gestores de la política social hacia las personas con discapacidad hacer diagnósticos, analizar la efectividad de las acciones o programas aplicados, desarrollar pronósticos, entre otros aspectos. Sobre todo que puedan aproximarse a la obtención de una idea más clara sobre el sentido de los diseños ejecutados, es decir, la potenciación o limitación de la inserción social de las personas con discapacidad.

Conclusiones

La evaluación de políticas sociales dirigida a la integración social de las personas con discapacidad debe ser un proceso sistemático, relacional e integrador. Este debe contemplar la relación dialéctica entre los niveles macro objetivo, macro subjetivo, micro subjetivo y micro objetivo de la realidad social, de tal manera que podamos alcanzar una mirada integral del programa implementado. Sería por tanto interrelacionar las diversas características que presentan estos individuos y sus grupos sociales, lo sociodemográfico, histórico, cultural, económico y social. En otras palabras, es construir o diseñar desde lo socioestructural pero bajo un código relacional donde se interconecten las subjetividades de los actores sociales, sus intereses y disposiciones con sus contextos sociales.

Bibliografía

BARNES, Colin. "Discapacidad, política y pobreza en el contexto del mundo mayoritario". *Revista Política y Sociedad*. 2010, Vol. 47, No. 1, p.11-25.

GONZÁLEZ Návar, Raúl Sergio. "Discapacidad y Sociedad; un acercamiento desde la sociología". Tesis en Opción al Grado Científico de Doctor en Sociología. Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, 2003.

MATOS BAZÓ, Ruth. "Enfoques de evaluación de programas sociales: análisis comparativo". *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Zulia. 2005, Vol. XI, No. 002, p.365-370.

MORIN, Edgar. *Los siete saberes necesarios a la educación del futuro*; Gómez Vallejo, Mercedes (trad.). Paris: UNESCO, 1999. 56 p.

RITZER, George. *Teoría Sociológica Clásica*; Casado Rodríguez, María Teresa (trad.). 5aed. Madrid: Mc.Graw-Hill, 2001. 742p. ISBN:84-481-3224-6.

VÁZQUEZ BARRIOS, Armando y Nora Cáceres. *El abordaje de la discapacidad desde la atención primaria en salud*. 1a ed. Buenos Aires: Universidad de Córdoba, Facultad de Ciencias Sociales, 2008. 176p. ISBN 978-950-710-111-3.