

Experiencia de evaluación basada en derechos para la Provincia de Santa Fe, Argentina.

Entrevista a Silvia Levín, por Iriana Ferreyra¹.

Caracterización de la experiencia

- **Fue una iniciativa de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe** que condujo a un convenio de intercambio y cooperación con la Universidad Nacional de Rosario para su realización.
- **El objetivo fue evaluar el estado de avance de algunos derechos humanos a nivel local.** Para ello, se realizó un mapeo de las políticas sociales locales, seleccionadas a demanda de la Defensoría a partir de aquellas implementadas en la ciudad de Rosario en 2017 con un enfoque de DDHH. Las mismas se dirigen a: pobreza, vejez, discapacidad, violencia de género y vivienda y servicios públicos básicos. Luego, se identificaron avances en los derechos involucrados en ellas. Esa experiencia, generó la posibilidad de escalar el estudio dándole un alcance provincial y con más énfasis en los avances en derechos, a partir de la aproximación a las políticas sociales. En este sentido, la experiencia dio lugar al desarrollo institucional de un enfoque de evaluación basada en derechos humanos para toda la provincia.
- El Equipo de trabajo, denominado **Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos**, se conformó tomando como punto de partida profesionales que integran la Cátedra de Política Social II (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, Licenciatura en Trabajo Social) que venía trabajando con DDHH desde el año 2009 y se amplió, integrando perfiles provenientes de diferentes disciplinas, conforme las necesidades que requería el trabajo a realizar: derecho, ciencia política, estadística, trabajo social, profesionales con experiencia en el campo de la violencia de género, adultos mayores, entre otros².

¹Esta entrevista fue realizada en diciembre de 2020 en el marco del estudio *Relevamiento de experiencias y de bibliografía latinoamericana y caribeña en evaluación*, en respuesta a la iniciativa del Grupo de Trabajo Estándares de Evaluación LAC -ReLAC y con el apoyo del Programa FOCELAC+, DEval.

² Conformación del Equipo:

Primera etapa (2017-2018): Dr. Hugo Quiroga (Coordinador General); Dra. Silvia Levín (Coordinadora Académica); Mg. María Alejandra Ingaramo, Mg. María Angélica Pignatta y Lic. Verónica Crescini (Coordinadoras Técnicas), Investigadoras de trabajo de campo: Lic. Luciana Araya, Lic. Florencia Brizuela, Lic. Silvana Boschetti, Abogada María Susana Di Renzo, Lic. Josefina Marc.

Segunda etapa (2018-2019): Dr. Hugo Quiroga (Coordinador General); Dra. Silvia Levín (Coordinadora Académica); Mg. María Alejandra Ingaramo y Mg. María Angélica Pignatta (Coordinadoras Técnicas), Investigadoras: Mg. Paula Durán, Lic. Florencia Brizuela, Lic. Luciana Araya, Lic. Cecilia Cappelletto, Lic. Celina Barón, Lic. Mariana Díaz, Lic. María Oliva.

Tercera etapa (2020-2021): Dra. Silvia Levín (Coordinadora General y Académica), Mg. María Alejandra Ingaramo y Mg. María Angélica Pignatta (Coordinadoras Técnicas), Investigadoras: Lic. Luciana Araya, Lic. Mariana Díaz y Lic. Cecilia Cappelletto.

Asesoramiento técnico y estadístico: Mg. Paula Durán.

Todas las publicaciones del Equipo se encuentran disponibles en: <https://www.defensoriasantafe.gov.ar/institucionales/area-de-investigacion-y-evaluacion-en-derechos-humanos>

- **Un enfoque de género y de personas disidentes (LGBTI), es clave en materia de derechos humanos.** Este año 2020, se adoptaron recomendaciones y guías de la OEA en materia de personas LGBTI y se aplicaron mecanismos para el uso de un lenguaje inclusivo en todo el estudio y en sus publicaciones. Por ejemplo, la utilización de palabras que faciliten expresiones inclusivas: personas, entonces personas ciudadanas, personas funcionarias, etcétera. Las publicaciones ya existentes, también respetan el lenguaje inclusivo.
- **Metodológicamente, la elección de la evaluación con enfoque de derechos implicó:** a) aplicar un método riguroso, de carácter científico, basado en indicadores de derechos humanos para la evaluación (provenientes de matrices de evaluación de la OEA y de la ONU); b) utilizar fuentes de información oficiales, válidas y confiables, triangulando con fuentes primarias (grupos focales, entrevistas, contactos con informantes clave, entre otras); c) registrar el paso a paso del proceso de trabajo, siendo conscientes del hecho de ser una experiencia nueva en el país y una de las pocas en la región, y de sus posibilidades de réplica; d) captar la participación de la sociedad civil en los procesos de producción de políticas, y no sólo del estado.

Etapas de la evaluación

El Protocolo de San Salvador establece etapas de evaluación.



Financiamiento

Al inicio del proyecto, la evaluación fue sustentada casi completamente por la Defensoría del Pueblo con apoyo institucional de la Universidad Nacional de Rosario. Posteriormente, año a año, se han ido estableciendo una serie de alianzas para ampliar las bases de financiamiento. En los convenios, se acuerdan prioridades de evaluación, derechos a evaluar, tomando en cuenta los intereses de información de las organizaciones socias. Asimismo, el involucramiento de diferentes colectivos ha potenciado la sensibilización, la información y la formación en derechos humanos en el territorio santafesino.

Mientras más actores se involucren en la decisión de evaluar, mayores oportunidades de generar cultura de la evaluación.

Factores de fracaso

01

Dificultades para contar con información que responda a las exigencias del enfoque de derechos humanos. Por ejemplo, inexistencia de datos desagregados por región, por sexo, por etnia, por situación geográfica, por discapacidad, por ciclo de vida, et- cétera. Ni las estructuras de gobierno, ni los procesos ni los resultados siguen el enfoque de los DDHH. Esto exige adaptar indicadores, y a la vez, comunicar las difi- cultades que esto genera para la evaluación.

02

Ciertas resistencias institucionales para ofrecer la información, entendiéndola a me- nudo como propia en vez reconocerla pública, aun cuando la iniciativa de la evalua- ción fue pública. No se percibe aún a la producción y accesibilidad a la información pública como elementos clave que favorecen la transparencia e impulsan la partici- pación ciudadana en los procesos decisorios sino que en algunos casos se continúa viendo como oportunidad de acumulación de poder.

03

También en relación con los datos, **se identificó una importante vacancia de infor- mación.** Esto dio lugar a la elaboración de una matriz de vacancia, comunicada y publicada para incidir en la generación de la información faltante.

Factores de éxito

01

La selección de las personas que inte- gran el **equipo** por su conocimiento técnico y en DDHH, pero al mismo tiempo por su integridad humana, fundamental en términos de compromiso, de confianza y de responsabilidad.

Es útil reconocer **el carácter de aprendi- zaje con que fue encarada la experien- cia de evaluación,** dado el hecho de ser pionera. Ese carácter también suma a la hora de complementar edades y trayec- torias diferenciales de los miembros del equipo. Lo fundamental, es poder generar valor colectivo como equipo, a través de la coordinación y el trabajo en red, para que el trabajo sea provechoso. También es clave, dar lugar a los procesos que se necesitan como equipo para el abordaje tanto de lo conceptual como para lo ope- rativo, ensayando respuestas, problematizando, generando jornadas específicas.

02

Una parte del equipo, se enfocó en los aspectos estadísticos, se dedicaron ex- clusivamente a **generar información te- rritorial** necesaria para evaluar el avance de derechos en la Provincia de Santa Fe.



El Equipo

Se caracteriza por un perfil fuertemente académico, y por la frecuente doble pertenencia institucional entre sus integrantes, que están involucradas en la gestión gubernamental provincial o bien, local.

Inicialmente estuvo integrado por 12 personas, en su gran mayoría mujeres; con la coordinación general a cargo del Dr. Hugo Quiroga y la coordinación académica a cargo de la Dra. Silvia Levin, quien hoy asume ambos al frente de un equipo de 6 mujeres.

La visión de la evaluación como herramienta para aprender fue el tamiz de las otras cuestiones que pudieran interferir, dentro del mismo grupo de pares evaluadores.

03

Triangulación. Mediante entrevistas a informantes claves, vinculados a la implementación de las políticas, se recogió información cualitativa. Identificar los actores clave también es un factor estratégico para el éxito de la evaluación. En la evaluación del 2020 se va incorporar la visión de la sociedad civil sobre la puesta en marcha de las políticas públicas. Van a realizarse las aproximaciones cualitativas previstas por el Protocolo de San Salvador (OEA), cuyo enfoque es fundamentalmente cuantitativo, en este marco se las conoce como “señales de progreso”. Al no haber una metodología prevista, esta nueva experiencia va a constituir una innovación y un aporte del equipo.

04

Llegado el momento de abordar derechos ambientales y dada la imposibilidad actual de sumar personas al equipo, se optó por la estrategia de trabajar con referentes de la misma Defensoría que sí tienen experiencia en la materia; esto constituye una **posibilidad de generar capacidades de evaluación en el equipo de la Defensoría**, que puede involucrarse y tomar contacto con la experiencia de evaluación.



Principales innovaciones

- El punto de partida, materializado en un **convenio** entre la Defensoría y la Universidad. La asociación de intereses entre dos instituciones públicas de diferente naturaleza para dar respuesta a problemas públicos puede considerarse novedoso.
- **El uso de indicadores de DDHH** fue una innovación en el sentido que la retórica de DDHH está muy instalada pero no el uso de los indicadores apropiados.
- **La utilización de datos oficiales exclusivamente** con los cuales se abordó el trabajo de evaluación con indicadores de derechos humanos sugeridos por la OEA y la ONU.
- El hecho de plantear **una evaluación de estas características a nivel subnacional** cuando no hay algo semejante a nivel nacional e incluso a nivel regional, existen pocas experiencias. El **federalismo** aún no es puesto en valor para producir transformaciones en el país. Se siguen pensando las políticas públicas de manera homogénea sin tener en cuenta la **realidad heterogénea**: la diversidad geográfica, social, cultural, económica, ambiental y sus consecuencias en términos de desigualdad, incluso dentro de una misma provincia, región o ciudad. Una evaluación de este tipo pone en el centro de la discusión las diferencias y la heterogeneidad que deben ser observadas al elaborar las políticas públicas.

Construyendo un abordaje latinoamericano, desde y para las realidades de nuestra región

El énfasis puesto en vulnerabilidades estructurales, pobreza, indigencia y desigualdades, sin duda es una preocupación netamente latinoamericana. En concreto, en esta experiencia es importante que después de analizar los datos correspondientes a cada derecho, se observa como los avances en ese derecho aportaron a disminuir o no desigualdades.

En la medida que las desigualdades y las vulnerabilidades son uno de los núcleos centrales del abordaje, este enfoque contribuye a potenciar conocimiento e información empírica sobre problemas nucleares de América Latina.

Adicionalmente, se han identificado procesos de construcción colectiva y diagnósticos participativos que serán incorporados en el análisis.

“La evaluación todavía genera recelos, es vista como juzgamiento, marca distancia y necesitamos acercamiento para evaluar. Falta cultura de la evaluación. Se hizo mucho trabajo en ese sentido con personas funcionarias y administradoras públicas para sensibilizar en este sentido.”

Aspectos culturales relevantes

Se evidenciaron falencias, por ejemplo, en la coordinación de órganos ejecutivos y judiciales y el hecho de que la persona tome conciencia de la situación en el mismo momento de la entrevista contribuye a modificarlo. Un ejemplo muy claro fue cuando una funcionaria judicial hablando de violencia de género manifestó que a veces no importaba lo expedito de su accionar y de su decisión si luego la policía demora en la ejecución, dando lugar a que el delito ocurra igualmente.

Un aspecto preocupante tiene que ver con la Constitución Provincial vigente (1962), que no contempla los derechos humanos. Una de las categorías en DDHH es cómo se recepciona el derecho (el deber ser), otra cuestión es cómo se materializa, pero la norma no deja de ser fundamental como marco institucional. En este caso, la norma principal de mayor jerarquía, no acompaña. Aun así, se decide un modelo de evaluación basado en derechos. Las legislaciones contemplan derechos pero la Constitución no da el marco correspondiente. Esta contradicción entre la norma y la práctica, puede concebirse como una cuestión cultural, una lucha de poder que también puede interpretarse desde elementos históricos y culturales de la provincia.

Aquello que está culturalmente naturalizado puede resultar cuestionado en la práctica evaluativa.



Claves para promover el uso de la evaluación en la toma de decisiones

- La participación de más actores en la decisión de evaluar y en la definición de las necesidades de evaluación.
- El uso de datos exclusivamente oficiales permite otro diálogo después respecto de las recomendaciones; abre la puerta para el uso de la evaluación.
- La visibilización de las realidades de un territorio y de su heterogeneidad contribuyen a producir diagnósticos y tomar decisiones públicas con conocimiento informado de la población. Durante el desarrollo de esta experiencia, desde el Ministerio de la Producción se implementó la política denominada ACUNAR, dirigida a la niñez, a madres, y a personas discapacitadas sin edad. Se trató de una política que pudo aprovechar la riqueza tambera de la región, aprovechando circuitos de distribución, la coordinación con el Consejo Económico Social y aportar para mejorar las condiciones de acceso al derecho de alimentación.

Mecanismos para garantizar la calidad de la evaluación

Una decisión para la calidad de la evaluación tuvo que ver con la utilización de datos rigurosos de fuentes oficiales, para ofrecer objetividad y garantías. Es una decisión con consecuencias a nivel del trabajo concreto, implica un gran esfuerzo cuando los datos no están disponibles como se requieren para el abordaje de derechos.

Contribuciones para la institucionalización de la evaluación

En la Provincia de Santa Fe, esta experiencia claramente ha significado el inicio de un proceso de institucionalización de la evaluación de políticas y programas públicos.

Hubo posibilidades lograr una legislación tendiente a producir información pública con enfoque de DDHH y a institucionalizar la evaluación como una etapa transversal de la política pública. Sin embargo, tras las últimas elecciones, este proyecto no prosperó.

Independientemente de ello, la decisión de seguir evaluando y con este enfoque se ha mantenido a través de diferentes gobiernos.

El interés que ha despertado a nivel nacional, en el contexto actual, es un aporte también, porque se ha tomado en cuenta como modelo posible a seguir para la elaboración de los informes de país respecto de los ODS, y para la capacitación de personas que se desempeñan en cargos públicos.

También ha despertado mucho interés en otras provincias y en organismos nacionales como CONICET, Consejo Interuniversitario Nacional, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Justicia y DDHH, Seguridad. Estas instancias se presentan como oportunidades para la institucionalización y desafíos para el equipo, que mantiene el diálogo abierto con todos ellos, en torno a las diversas inquietudes que ha despertado la experiencia de Santa Fe.

REFERENCIAS

- Publicaciones del Área de Investigación y Evaluación en Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo y la Universidad Nacional de Rosario:
 - (2018) Políticas Sociales y Derechos Humanos a nivel local - Evaluación del estado de avance en Rosario en 2017. Disponible en: <https://www.defensoriasantafe.gov.ar/articulos/publicacion/informe-politicas-sociales-y-derechos-humanos-nivel-local>
 - (2019) Progresos y Desafíos de los Derechos en la provincia de Santa Fe. Disponible en: <https://www.defensoriasantafe.gov.ar/publicaciones/progresos-y-desafios-de-los-derechos-en-la-provincia-de-santa-fe>
 - (2019) Desafíos en el acceso a la información pública para la evaluación de derechos humanos: la construcción de una matriz de vacancias. Trabajo seleccionado para su publicación por el ILPES-CEPAL, en el marco de las VI Jornadas de Planificación: Gobierno abierto y ciudadanía en el centro de la gestión pública, organizadas por ILPES-CEPAL, 23 al 25 de octubre de 2019, Santiago de Chile. Disponible en: https://www.defensoriasantafe.gov.ar/sites/default/files/adjuntos/paginas/ponencia_ilpes-cepal-aecid_chile_2019_quiroga_levin_duran.pdf
 - Quiroga, H; Levín, S. (2019) La Niñez en el centro de la democracia de derechos - Una política de alimentación adecuada para la provincia de Santa Fe. Disponible en: https://www.defensoriasantafe.gov.ar/system/files_force/adjuntos/paginas/ninez-democracia.pdf?download=1
 - (2020) La trastienda de la evaluación en derechos humanos. Guía del proceso de trabajo. Disponible en: <https://www.defensoriasantafe.gov.ar/publicaciones/la-trastienda-de-la-evaluacion-en-derechos-humanos-guia-del-proceso-de-trabajo>
 - (2021) Progresos y Desafíos II - Evaluación de avances de los derechos en la provincia de Santa Fe: alimentación, trabajo y medio ambiente. Disponible en: <https://www.defensoriasantafe.gov.ar/publicaciones/progresos-y-desafios-ii-evaluacion-de-avances-de-los-derechos-en-la-provincia-de-santa>
- OEA (1969) Convención americana sobre derechos humanos (Pacto de San José). Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- OEA (1988) Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador". Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>
- OEA (1994) Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belém do Pará". Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>