

# La Teoría del Cambio Como Herramienta En Las Evaluaciones Del Diseño De Los Programas Sociales: el caso de las acciones Estructuradoras para comunidades *quilombolas*<sup>1</sup>

▸ Adriana Gaviria Dugand \*

▸ André Augusto Pereira Brandão\*\*

---

## Resumen

El artículo muestra la pertinencia de la Teoría del Cambio en las evaluaciones del diseño y desarrolla una aplicación concreta de la herramienta para analizar las intervenciones en las comunidades *quilombolas* de Brasil. El trabajo consiste en una metaevaluación del Programa Acciones Estructuradoras en las Comunidades Remanecientes de *Quilombos*, a partir de las evaluaciones del Programa realizadas en 2006 y 2008. Los resultados señalan el alto costo del Programa haber subestimado, en el diseño del mismo, la importancia de definir las responsabilidades de los actores involucrados y dimensionar las particularidades y necesidades de la población objetivo. De este modo, el trabajo permite delinear de forma más profunda las causas que explican los bajos resultados alcanzados por la intervención en términos de eficacia y eficiencia. Así mismo, cuestiona el uso de las evaluaciones realizadas en el transcurso de la implementación del Programa como insumo para orientar oportunamente la implementación del Programa.

**Palabras clave:** Teoría del cambio. Evaluación del diseño. Metaevaluación. Comunidades *quilombolas*. Grupos étnicos.

---

<sup>1</sup> Este artículo se basa en el trabajo presentado por los autores en el 1° Seminario NUPPAA – El Estado en el Siglo XXI: Análisis y Evaluación de Políticas Públicas, realizado el 2 de agosto de 2016 en la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), en el grupo de trabajo de Pobreza y Desigualdad. Los autores agradecen los comentarios recibidos en el evento, en especial a Renata Bichir.

\* Máster en Estudios Culturales, Universidad de los Andes, Colombia. Cursando Doctorado en Economía – Universidad Federal Fluminense. E-mail: adriana.gaviria88@gmail.com.

\*\* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad del Estado de Río de Janeiro. Profesor Asociado IV. Programa de Estudios Posgraduados en Política Social – Universidad Federal Fluminense. E-mail: andre\_brandao@id.uff.br.

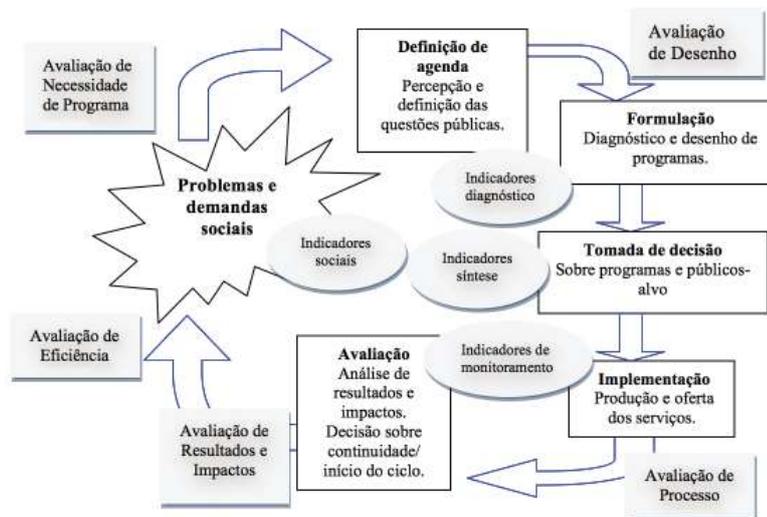
## **Introducción**

En el ámbito de las políticas sociales, es importante reconocer que formuladores, gestores y técnicos de programas necesitan “informaciones y conocimientos específicos en el tiempo adecuado a la apropiación en la decisión para las diferentes etapas del ciclo de un programa” (JANUZZI, 2014, p. 40).

Los tipos de decisiones que los sistemas de M&E pueden asesorar son múltiples y poseen diversas fuentes de variación. Una de ellas es el nivel de generalidad/especificidad de las decisiones que se tomarán: los formuladores pueden querer saber si es necesario continuar o terminar una intervención (decisión muy general), o pueden querer realizar ajustes simples en el esquema de implementación en una determinada región/municipio (decisión muy específica). Las decisiones también varían dependiendo de la etapa que la intervención sufre. La Figura 1 abajo muestra las etapas del ciclo de las políticas y programas: definición de agenda, formulación de intervenciones, definición de públicos objetivos, ejecución y evaluación.

Las evaluaciones de diseño guían las decisiones asociadas con la formulación del diagnóstico y el diseño de los programas/proyectos. Estas evaluaciones son importantes porque el diseño es uno de los aspectos considerados críticos para el éxito de los programas (BRASIL, 2013a). Si definimos el éxito de acuerdo con el concepto de "creación de valor público", una intervención exitosa es una intervención que logra satisfactoriamente los resultados e impactos previstos, cuando se realiza la entrega de bienes y servicios públicos (DNP, 2014). Un buen diseño debe definir los problemas y las demandas sociales que la intervención resolverá (objetivos, público objetivo, resultados e impactos esperados), así como la estrategia general de implementación (productos, procesos, actividades, actores involucrados y las responsabilidades de cada uno de ellos).

Figura 1 - Ciclo de políticas e programas



Fonte: BRASIL (2013a)

Una evaluación de diseño puede referirse al análisis de los programas antes o después de su implementación. Las evaluaciones de diseño hechas antes de proyectar la intervención guían la formulación de un programa o proyecto, para resolver una necesidad social específica. Después de la ejecución, las evaluaciones de diseño ofrecen "una investigación más exhaustiva sobre los diversos componentes de una intervención, abordando no solo el cumplimiento de sus objetivos, sino también su diseño, arreglos operativos e impactos sociales más amplios"(JANUZZI, 2014, p. 28).

La teoría del Cambio (TdM) es una herramienta metodológica pertinente para evaluar el diseño de una intervención social y señalar los posibles ajustes para el esquema de funcionamiento del Programa/proyecto. El presente trabajo tiene por objeto mostrar la pertinencia de TdM en el ámbito de las evaluaciones de diseño, así como desarrollar una aplicación concreta de la herramienta en el análisis de las intervenciones dirigidas a las comunidades de *Quilombolas* en Brasil. En particular, se analiza el diseño del programa de acciones de estructuración en las comunidades restantes de *Quilombos* (en el documento vamos a referirnos a él como Programa de Acciones Estructuradoras – PAE), puesto en marcha en 2003 por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), junto con la Fundación Cultural Palmares (FCP). El ejercicio se basa en las

investigaciones evaluativas desarrolladas por el Núcleo de Investigaciones. Informaciones y Políticas Públicas (DataUFF) de la Universidad Federal Fluminense (UFF) en 2006 y 2008. Por basarse en evaluaciones, se considera este trabajo una metaevaluación, cuyas ventajas y limitaciones se discutirán en la sección metodológica.

El documento abarca: primera sección, donde se describe el contexto de la intervención que se analizará y se justifica la pertinencia de hacer una evaluación del diseño; la segunda sección presenta el Programa Acciones Estructuradoras (PAE); la tercera sección introduce la metodología de la TdM y las fuentes de información del ejercicio; en la cuarta sección se presentan los resultados de la aplicación de la TdM para evaluar el diseño del Programa Acciones Estructuradoras; y, finalmente, se discuten las principales conclusiones del ejercicio.

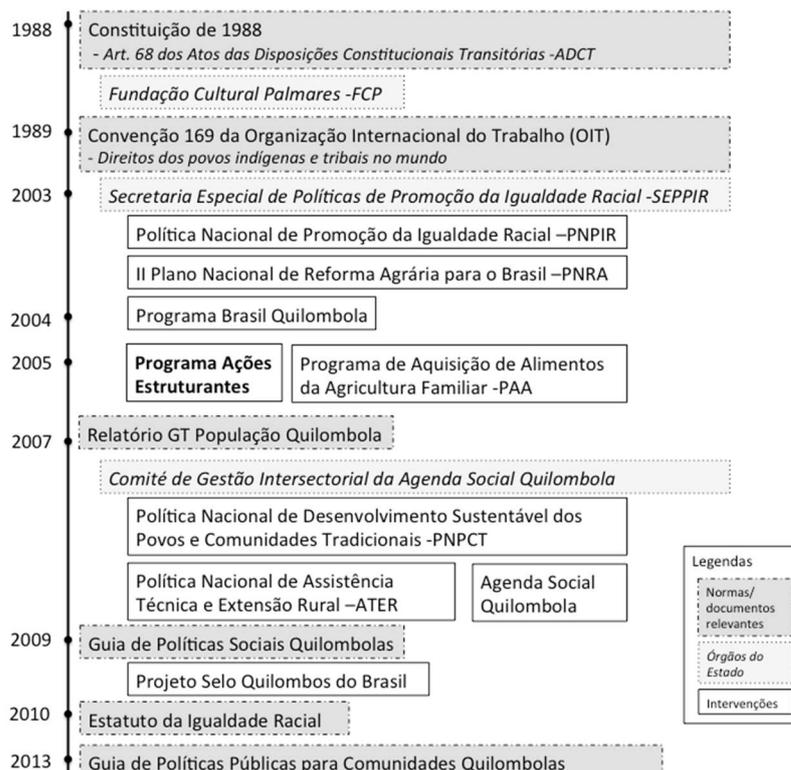
## I. El Contexto: las políticas sociales para *quilombolas* en Brasil

Aunque la evaluación del diseño de este trabajo se concentre exclusivamente en el PAE, es necesario recordar que esta intervención se encuadra en un amplio movimiento relacionado con los derechos de las comunidades *quilombolas*. Se trata del “tema *quilombola*”, que involucra actores de diversos sectores de la sociedad y del Estado, y tiene como marco normas y convenios de órganos nacionales e internacionales, así como discursividades que circulan en el campo de la ciencia y del derecho (JORGE; BRANDÃO, 2016). El objetivo de esta sección no es describir de forma excesiva las normas y políticas, sino describir las principales iniciativas del gobierno brasileño para proteger las comunidades *quilombolas*. Para profundizar sobre las intervenciones dirigidas a tales comunidades se pueden consultar otros documentos. Ver, por ejemplo, la Guía de Políticas Públicas para Comunidades *Quilombolas* (BRASIL, 2013b) o la tesis de doctorado de Jorge y Brandão (2016).

En el ámbito de las políticas sociales, el “tema *quilombola*” adquirió una agenda propia en el escenario de oportunidades que empezó a esbozarse a partir de la Constitución de 1988, que determinó que las comunidades rurales con presencia de contingentes poblacionales negros, clasificadas como “*quilombolas*” o “remanentes de *quilombos*”, deberían asegurar la propiedad definitiva de sus territorios. Es el artículo 68 de los Actos de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT) que garantiza el acceso a la tierra para estos nuevos sujetos (JORGE; BRANDÃO, 2016). A partir de 2003, con la llegada al poder de un partido más

orgánicamente vinculado con los movimientos sociales, las comunidades que se auto-identifican como “quilombolas” pasan a ser objeto de políticas públicas más amplias y de carácter distributivo, además del incremento de la titulación de territorios y apoyo para las demandas de “manutención” cultural (BRANDÃO; DALY; JORGE, 2015).

Figura 2 - Legislações, instituições e programas sociais para quilombolas 1998-2013



Fuente: Los autores (2017). Adaptado de JORGE; BRANDÃO (2016) y BRASIL (2013b).

En la **Figura 2** se presenta el conjunto de acciones que integran tal agenda, incluyendo normas y documentos más importantes, intervenciones (políticas/programas/proyectos)<sup>2</sup>, y órganos responsables por la atención a las comunidades. Las principales instituciones involucradas son: Fundación Cultural Palmares –FCP, Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial –SEPPPIR, Ministerio del Desarrollo Agrario –MDA, Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria –INCRA,

<sup>2</sup> Existen más programas, proyectos y acciones relacionados a las comunidades *quilombolas*, incluyendo el Programa Beca Familia y otras intervenciones en el campo de la asistencia social y seguridad alimentaria y nutricional (cisternas, distribución de canastas, huertas y cocinas comunitarias, bancos de alimentos, etc.) (JORGE, 2016). El Guía de Políticas Públicas para Comunidades *Quilombolas* del MDS (BRASIL, 2013a) ofrece información más amplia sobre este asunto.

Ministerio del Desarrollo Social y Agrario (antiguamente de Lucha contra el Hambre) – MDS.

Como se observa en la figura, el PAE no es la única intervención destinada a mejorar el bienestar de las comunidades *quilombolas*. Por el contrario, el PAE se inserta en un conjunto de esfuerzos más amplio, a nivel nacional e internacional, orientado hacia la definición y protección de los derechos de los “pueblos y comunidades tradicionales”.

Sin embargo, un amplio estudio de evaluación desarrollado por el DataUFF, concentrado en la política pública de corte social orientado a las comunidades *quilombolas*, muestra que las intervenciones enfrentan grandes desafíos en términos de efectividad (cumplimiento de objetivos). El **Cuadro 1** abajo muestra el conjunto de investigaciones desarrolladas por el centro. No es posible en el espacio de este artículo relatar de forma completa los resultados de tales investigaciones, pero los datos recogidos revelan la urgencia de revisar el diseño de las intervenciones de política social orientadas a las comunidades *quilombolas* en Brasil. Según el indicador sintético de vulnerabilidad construido por los autores<sup>3</sup>, en el conjunto de las 177 comunidades investigadas, las familias “vulnerables por carencias sociales y por renta” llegan a 76,9%, y no hay ni siquiera una única familia (de las 9.100 analizadas) que pueda ser clasificada como “no vulnerable” (BRANDÃO; DALT; JORGE, 2015, p. 16).

Cuadro 1 - Investigaciones sobre las políticas sociales para *quilombolas* y el bienestar de las comunidades 2006-2011

---

<sup>3</sup>El indicador es similar al usado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística en la publicación titulada: “Síntesis de los Indicadores Sociales – 2012” (IBGE, 2012). Se deriva del análisis de la renta y de la presencia de “carencias sociales”, incluyendo condiciones de habitación, acceso a los servicios públicos, educación, previdencia y renta.

Año	Objetivo(s) de la investigación	Metodologías	Alcance
2006	I Evaluación Programa de Acciones Estructuradoras en las Comunidades <i>Quilombolas</i>	- Cuestionarios al conjunto de las familias	145 comunidades
2008	II Evaluación Programa de Acciones Estructuradoras en las Comunidades <i>Quilombolas</i>	- Entrevistas detalladas con líderes comunitarios	
2008	Evaluación Diagnóstica del Acceso de las Comunidades <i>Quilombolas</i> a los Programas del MDS	- Entrevistas detalladas con líderes comunitarios - 2 grupos focales en cada comunidad (120 no total)	60 comunidades
2011	(i) Identificación de características del acceso a los programas sociales (ii) Retrato de características socioeconómicas y demográficas	- Cuestionarios abiertos a los 177 líderes comunitarios - Cuestionario cerrado en cada familia (9100 en total)	169 comunidades <b>conjunto total*</b>

\* Comunidades *quilombolas* hasta fecha reconocida por el gobierno federal y con título de posesión de sus tierras ya emitido por el INCRA  
Fuente: BRANDÃO; DALY; JORGE (2015).

Según Brandão, Dalt y Jorge (2015), los indicadores socioeconómicos preocupantes encontrados en las investigaciones constituyen – parafraseando la obra de Gabriel García Márquez:

La crónica de un mal resultado anunciado. Debido a que, desde 2006 estos datos empezaron a producirse, consolidados e informados a los órganos provinciales relacionados con el “tema *quilombola*”..., es decir, abundan diagnósticos de políticas públicas sobre lo que es necesario ejecutar o modificar en la acción provincial relativa a estas poblaciones. Lo que falta ahora es hacerlo (BRANDÃO; DALY; JORGE, 2015, p. 19).

Los investigadores subrayan el riesgo que Brasil corre de ver, a lo largo de las próximas décadas, el genocidio oculto de una parte fundamental de su población negra.

¿Cómo detener este proceso de genocidio? ¿Cómo garantizarle una reproducción social con autonomía y dignidad a este grupo poblacional? Aparentemente, la solución no consiste necesariamente en crear nuevas intervenciones, pues en esta sección se mostraron evidencias suficientes de la existencia de políticas, programas y proyectos con tal fin. Las investigaciones evaluativas de DataUFF ofrecen varias recomendaciones para mejorar las intervenciones ya existentes. Brandão, Dalt y Jorge (2015) señalan que es necesario mejorar el ingreso a los programas ya existentes. Por su parte, especialistas en políticas públicas afirman que el mayor desafío de las políticas para pueblos y comunidades tradicionales en Brasil está en el diseño. El objetivo de este artículo es profundizar este punto.

## II. El Programa Acciones Estructuradoras

El PAE se creó en 2003 a partir del Convenio 006/2003 firmado entre la FCP y el MDS, como estrategia para enfrentar las diferencias de las condiciones de vida de las comunidades *quilombolas*. El objetivo era promover la seguridad alimentar y el desarrollo sustentable y duradero de estas comunidades, a través de la ejecución de acciones estructuradoras para generación o incremento de renta (DATAUFF, 2006; DATAUFF, 2008).

Las etapas previstas para la ejecución del programa fueron las siguientes:

- (i) **Definición de los criterios de selección del público objetivo y elección de las comunidades.** La elección de las comunidades involucradas en el proceso referido ocurrió a través de la operación de los siguientes criterios: (i) tamaño de las comunidades; (ii) nivel de aislamiento geográfico de las comunidades; (iii) renta *per capita*; (iv) número de familias dirigidas por mujeres solas; (v) mortalidad infantil; (vi) presencia en áreas con conflictos de tierra; y (vii) familias con hijos de cero a seis años.
- (ii) **Envío de cuestionarios de caracterización socioeconómica y productiva,** que las familias y los líderes deberían responder y devolver por correo.
- (iii) **Realización de talleres con líderes comunitarios,** para producir, de forma participativa, un diagnóstico de la realidad socioeconómica de las comunidades, para posibilitar la ejecución de las acciones estructuradoras que deberían conducir las a una situación de auto-sustento socioeconómico para superar situaciones características de inseguridad alimentar.
- (iv) **Asignación de las acciones estructuradoras,** buscando atender las demandas prioritarias. Todos los equipos fueron comprados mediante procedimientos licitatorios.
- (v) **Servicio Técnico.** Una acción transversal denominada como “servicio técnico/capacitación para la agricultura” debería ser garantizada para todas las comunidades.

En términos de **insumos**, el programa contó con un aporte de recursos del nivel de R\$5.000.000,00 – en moneda real - (conforme informaciones de la FCP).

### III. Metodología y fuentes de información de la evaluación

Los orígenes del término Teoría Del Cambio (*Theory of Change*, en inglés), en el campo de la evaluación, aparecen en la década de 1950. Los principales autores son Huey Chen, Peter Rossi, Michael Quinn Patton, y Carol Weiss. Un avance significativo fue el desarrollo de la herramienta del Marco Lógico, que establece la causalidad lógica entre los componentes de las intervenciones: insumos, actividades, productos, resultados y metas a largo plazo. Escritores americanos como Weiss, Chen y Patton enfatizaron la utilidad de esa herramienta para enfrentar los desafíos de evaluar cambios sociales complejos, donde convergen diversas problemáticas y necesidades sociales que interactúan con múltiples intervenciones provinciales (JAMES, 2011).

En la década de 1990, Carol Weiss, de la organización *Aspen Institute*, en los Estados Unidos, argumentó que la formulación de suposiciones disgregadas en el diseño de los programas complejos fue la razón de la dificultad de evaluar los mismos. A menudo, los actores involucrados en iniciativas complejas no tenían muy claro sobre la forma en la cual el cambio social deseado debería ocurrir. Consecuentemente, los formuladores de política no prestaban mucha atención a las condiciones que se debían cumplir a corto y medio plazo para lograr las metas de largo plazo. En respuesta, Weiss popularizó el término *Teoría Del Cambio*, como mecanismo para describir el conjunto de suposiciones que explican los pasos para alcanzar las metas a largo plazo de las intervenciones sociales, así como las conexiones entre las actividades y los productos en cada etapa de las intervenciones (WEISS, 1995).

La Teoría del Cambio (TdM) consiste en la representación de una cadena de resultados en la cual se definen los insumos, productos, indicadores, suposiciones, resultados e impactos de una intervención (HEIDER, 2016; ROGERS, 2014). La herramienta se puede entender como “un relato articulado que vincula la realización de actividades al logro de objetivos pretendidos, bajo determinadas condiciones y suposiciones” (BRASIL, 2015). Según el Grupo Independiente de Evaluación del Banco Mundial, TdM es una herramienta analítica para identificar los éxitos y los fallos de las políticas públicas y señalar las direcciones que las medidas correctivas deben tomar. En tal sentido, se considera la herramienta un elemento crítico en el trabajo de los evaluadores (HEIDER, 2016).

En Brasil, la TdM se introduce en la conceptualización de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI) del MDS en el término “Mapa de Procesos y Resultados” (MaPR), que se refiere a la narrativa sintética del funcionamiento del programa, de su contexto de operación, y de cómo sus diversos componentes se alinean para producir los resultados y el impacto social pretendido (el conjunto de estos elementos también es conocido como Marco Lógico). Según la SAGI, la TdM/MaPR es una herramienta importante para la planificación de los indicadores de monitoreo y en la definición de los objetos de estudio de las investigaciones evaluativas (BRASIL, 2015). En este trabajo se demostrará que la TdM también puede ser una herramienta metodológica útil para evaluar el diseño de una intervención después de haber sido implementada y evaluada dos veces, como es el caso del Programa Acciones Estructuradoras en Brasil.

Después de la implementación e incluso de la evaluación de las intervenciones, es importante evaluar el diseño. Debido a que los programas no están insertos en procesos sociales estáticos, sino dinámicos: pasan por cambios significativos en sus objetivos, en su período de implantación, y a lo largo de su operación cotidiana. Por este motivo, es fundamental validar constantemente la capacidad de un programa de adaptación al contexto. Una evaluación de diseño basada en la TdM permite analizar la adherencia del programa a la realidad social, ofreciendo una narrativa de asociación/causalidad más comprensiva y realista de las actividades del programa para actuar sobre el problema social que lo originó (BRASIL, 2015; ROSSI LIPSEY; FREEMAN, 2004; ROGERS, 2014).

Siguiendo los manuales de aplicación de la TdM, la evaluación del diseño que se presenta en este artículo se basa en un esquema que visibiliza la narrativa sintética del funcionamiento del Programa de Acciones Estructuradoras, incluyendo: los insumos, las etapas de implementación (procesos y actividades), los productos, los resultados e impactos esperados, las suposiciones y los indicadores de la intervención, que generalmente se definen en la etapa de formulación (diseño) de la intervención. Debido a que este programa ya fue evaluado dos veces, la TdM permite identificar y analizar la relación entre el diseño del programa y los resultados encontrados en las evaluaciones. Como se muestra más adelante, las suposiciones de los programas (definidos en el diseño) son elementos fundamentales para explicar los malos resultados del Programa Acciones Estructuradoras.

Las fuentes de información de la evaluación del diseño son dos evaluaciones del programa hechas por el DataUFF (Cuadro 1). La primera evaluación ocurrió en 2006,

donde se visitaron 65 comunidades en 38 municipios de 18 provincias. En estas comunidades se aplicaron 2.058 cuestionarios y se realizaron 200 entrevistas en profundidad. La segunda evaluación se realizó en 2008. Se visitaron 80 comunidades en 29 municipios de 14 provincias. Se completaron 2.260 cuestionarios y se realizaron 191 entrevistas en profundidad (DATAUFF, 2006; DATAUFF, 2008).

La evaluación del diseño se desarrolla a través de los siguientes pasos:

(i) **Construcción de la TdM:** consiste en analizar el diseño del Programa Acciones Estructuradoras (insumos, procesos, productos, resultados, impactos, suposiciones e indicadores). La información recogida en las evaluaciones fue sistematizada en una matriz que contiene todos los elementos de la TdM, de acuerdo con el esquema presentado en la **Figura 3**.

Figura 3 - Metodología Teoría del Cambio (TdM)



Fuente: Los autores (2017). Adaptado de ROGERS (2014).

(ii) **Análisis sobre el diseño:** consiste en el estudio de las causas de los resultados encontrados en las evaluaciones, con énfasis en las explicaciones que pueden atribuirse al diseño del programa. El modelo de creación de valor público es útil para orientar este análisis, porque permite identificar el(los) mayor(es) desafío(s) de la intervención (que llamaremos “puntos críticos”), en términos de importancia, eficacia, efectividad, y demás atributos pretendidos en una intervención. Una vez identificados los “puntos críticos” de la intervención, la TdM permite profundizar el estudio de los aspectos del diseño del programa que explican los problemas encontrados y que deben modificarse para alcanzar mejores resultados en el próximo ciclo de ejecución.

Debido a que este trabajo se basa en los estudios evaluativos desarrollados por el centro DataUFF, se puede considerar una metaevaluación, entendida como una recopilación crítica de los estudios evaluativos ya realizadas sobre un programa. Las metaevaluaciones consisten en la sistematización de hallazgos más regulares al aprendizaje organizacional en la gestión de los programas. En tal sentido, ayudan a identificar carencias de conocimiento a cubrir sobre los programas. Las metodologías usadas para realizar metaevaluaciones pueden variar según el tipo de evaluación realizada. *Joint Committee on Standards for Educational Evaluations* (1994) produjo un marco de referencia conceptual amplio, que ofrece modelos no para la realización de metaevaluaciones (ELLIOT, 2011). En este trabajo, como ya se afirmó, se usará la metodología de la TdM.

Para Januzzi (2014), las metaevaluaciones son típicos emprendimientos técnico-científicos desarrollados en programas de Posgrado en Brasil y en el exterior, luego, menos frecuentemente realizados dentro de la propia administración pública. Pero, es preferible profundizar la apropiación de las metaevaluaciones en el campo de las políticas sociales, pues el objetivo de estas investigaciones es más amplio que una evaluación simple: “el conjunto de evaluaciones de programas acaba por componer un cuadro que identifica aspectos meritorios, avances y contradicciones de la política pública, trayendo insumos a su formulación” (JANUZZI, 2014, p. 36).

Pero, por basarse en evaluaciones, el objetivo del análisis de esta metaevaluación está condicionado por la información recogida por los evaluadores. Es importante aclarar este punto porque, dentro de la administración pública, los formuladores y ejecutores de las políticas pueden haber producido documentos o desarrollado análisis sobre el programa, los cuales no han sido considerados, sea porque no fueron ofrecidos a los evaluadores, o porque se produjeron después de 2008, cuando se realizó la última evaluación. En cualquier caso, el impacto de esta limitación sobre el análisis del trabajo es mínimo, porque el foco del artículo es desarrollar una aplicación de la TdM como herramienta de análisis sobre el esbozo del Programa Acciones Estructuradoras, y no hacer una revisión exhaustiva de la intervención.

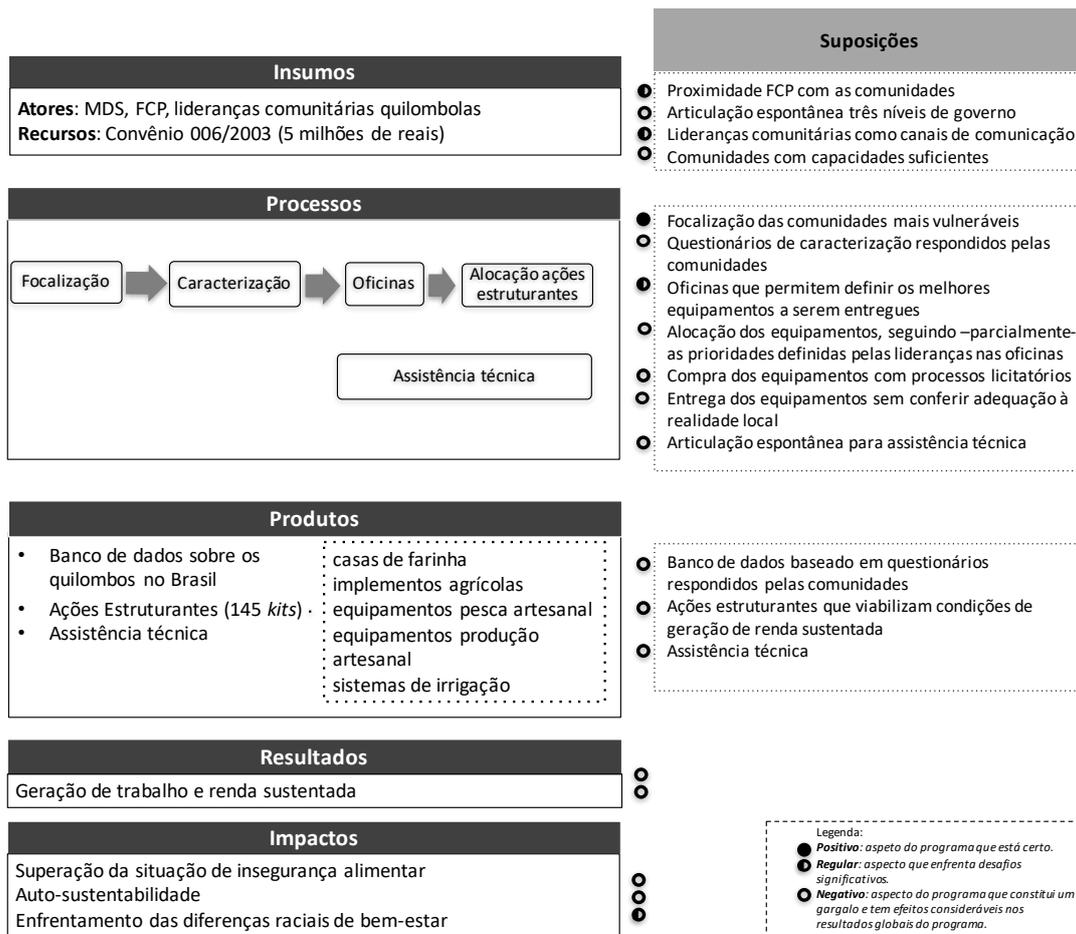
En la siguiente sección se presenta la evaluación del esbozo del Programa Acciones Estructuradoras, compuesta por la construcción de la TdM y el análisis sobre el diseño de la intervención, teniendo en cuenta los resultados encontrados.

#### **IV. Resultados de la evaluación del diseño**

(i) **Teoría del Cambio Programa Acciones Estructuradoras.** En la **Figura 4** abajo se presenta la TdM del programa. El primer resultado del ejercicio es que el esbozo del programa no estableció indicadores. Por esto, la figura solo incluye los componentes (insumos, procesos, productos, resultados e impactos) y las suposiciones correspondientes a cada uno. Como parte de la evaluación del esbozo, cada una de las suposiciones fue valorada cualitativamente y marcada en la figura, en la parte izquierda. Los motivos que justifican cada valoración aparecen en los párrafos posteriores a la figura. En cada caso, también se incluyen las recomendaciones de los evaluadores. La valoración de las suposiciones obedece los siguientes criterios:

- **Positivo:** aspecto del programa correcto. Las evaluaciones encontraron evidencia armónica, en campo, con lo previsto en el diseño.
- **Regular:** aspecto que enfrenta desafíos significativos. Las evaluaciones encontraron evidencia armónica con lo previsto en el diseño, aunque también identificaron fallos importantes que deben mejorarse en futuras intervenciones.
- **Negativo:** aspecto del programa que constituye un obstáculo y tiene efectos considerables en los resultados globales del programa.

Figura 4 - Teoría del cambio Programa Acciones Estructuradoras y evaluación del diseño



Fuente: Los autores (2017). Adaptado de DATAUFF (2006) y DATAUFF (2008).

### Suposiciones sobre insumos

Proximidad de la FCP con las comunidades beneficiarias - regular. Como señalan las dos evaluaciones, el MDS decidió desarrollar el programa junto con la FCP, considerando que “este órgano venía trabajando ya algún tiempo con las poblaciones *quilombolas*, sobre todo en el reconocimiento de estas y en el apoyo para titulación de las tierras. Se trataba, por lo tanto, de un órgano que conocía bien este segmento, sus especificidades y sus problemas” (DATAUFF, 2008, p. 69). Sin embargo, no todas las comunidades evaluadas conocen la FCP. En algunos casos, la presencia del órgano en las comunidades se reduce a la existencia de un cartel, pero los vecinos y líderes no perciben la FCP como un agente con quien podrían mantener una interlocución efectiva. Es por esto que los evaluadores recomiendan que programas de este tipo adopten la visita de técnicos del órgano responsable por la

implantación en cada comunidad alcanzada, para realizar discusiones con la participación del conjunto de la comunidad.

Articulación espontánea de los órganos en los niveles federal, provincial y municipal - negativo. En el esbozo del programa no se establecieron las responsabilidades de cada uno de los órganos involucrados en los tres niveles de gobierno. Las evaluaciones hechas identificaron que la forma de ejecución del programa puso el éxito como dependiente, en gran parte, del apoyo provincial y municipal en la implantación de las acciones estructuradoras, en particular sobre la ayuda técnica y la adecuación de la infraestructura. Como aparece en la evaluación 2008: “no hubo una articulación entre gobierno federal, provincial y municipal lo que torna cómodo para las provincias y los municipios no tomar posición frente a las demandas para solucionar problemas que le caben, incluso sobre la infraestructura ofrecida a las comunidades, tal como energía eléctrica adecuada al funcionamiento de los equipos” (DATAUFF, 2008, p. 74).

En tal sentido, se puede inferir que una de las suposiciones del diseño del programa fue la espontánea participación de provincias y municipios. Tal suposición fue bastante desfavorable, ya que en muchos casos no hubo apoyo de estos órganos en las comunidades. Además, la articulación entre los gobiernos provinciales y municipales fue muy variable y dependió de factores políticos, exógenos al programa: “tal variación parece estar relacionada con la sincronía (o ausencia de ella) de la presencia de una misma fuerza o asociación política en los dos diferentes niveles de administración” (DATAUFF, 2006, p. 83). Para evitar esta situación, las evaluaciones recomendaron que programas de este tipo establezcan una sólida vinculación con las secretarías municipales y provinciales de la asistencia social y de agricultura, para ofrecer condiciones mínimas de infraestructura y asistencia técnica. Visión compartida por gestores provinciales y municipales entrevistados: “los gestores provinciales y municipales piensan que la integración entre los diferentes entes federativos es fundamental para el desarrollo de los programas sociales en general y en particular respecto a aquellos relacionados a los *quilombolas*” (DATAUFF, 2006, p.86).

Líderes comunitarios como canales de comunicación – regular. El supuesto de este tipo de iniciativa es que los líderes poseen una conexión genuina y consiguen expresar de forma densa y sin mayores problemas las demandas de sus comunidades. Aunque sea verdad que los liderazgos tienen un alto grado de conocimiento de las características de las comunidades

donde viven, las evaluaciones señalaron varias limitaciones en este supuesto. Los líderes no tuvieron oportunidad de debatir con las comunidades la elección de los equipos que recibirían, y, en consecuencia, no siempre las prioridades que estas indicaron coincidieron con las necesidades de las familias. Esta situación llevó, en algunos casos, a un aprovechamiento de los equipos que favoreció sólo a los líderes, y no a todas las comunidades, como se observó en 10 de las 65 comunidades visitadas en 2006.

Los evaluadores recomiendan que se siga tomando como canal de comunicación vital a los líderes, pero no olvidar que es importante crear mecanismos que permitan una verdadera participación de los miembros de las comunidades.

Comunidades con capacidad suficiente de implantar las acciones estructuradoras - negativo. En el diseño del programa no se establecieron las responsabilidades de las comunidades beneficiarias. Sin embargo, la forma como el programa se desarrolló permite inferir que el proyecto suponía que las comunidades que recibirían los equipos: (i) tendrían los recursos humanos y financieros suficientes para utilizarlos; o (ii) serían capaces de conseguir el apoyo necesario para la adecuada implantación de las acciones estructuradoras. Las evaluaciones identificaron que la ausencia de dominio técnico necesario para el uso de los equipos es un problema frecuente. Frente a esto, los evaluadores alertan para la importancia de que este tipo de programas reconozca las especificidades de las comunidades tradicionales, y anticipe, en el proyecto, que las actividades productivas a ser desarrolladas con los equipos, “aunque rentables y viables, a menudo, no fueron cultural e históricamente desarrolladas en el local” (DATAUFF, 2008, p. 162). En lo que se refiere a los recursos financieros, en varios casos se observó que las comunidades que recibieron barcos no poseen el valor monetario necesario para cubrir el coste de combustible, lo que frustró el uso planeado inicialmente. El mismo problema se encontró en algunas comunidades que recibieron cultivadores. Como se explica más adelante, estos problemas también están asociados a las características de los equipos entregados.

La suposición de que las comunidades solicitarían el apoyo necesario a la implementación de las acciones estructuradoras no se verificó en la práctica. En las dos evaluaciones se identificó que solo 38 de las 145 comunidades visitadas (26% del total), solicitaron apoyo. En la mayoría de los casos, el apoyo fue solicitado a los gobiernos municipales, pero hubo algunos pocos casos de demandas a los gobiernos provinciales u

órganos como el INCRA, el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) y el Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (IESP), y solo dos comunidades solicitaron apoyo a la FCP. Las evaluaciones encontraron que “algunas comunidades no poseen ni siquiera los números de teléfonos de la FCP y solicitaban los mismos a los investigadores del DataUFF” (DATAUFF, 2008, p. 71).

Los evaluadores subrayan tres aspectos sobre las comunidades *quilombolas* que explican estos resultados. Aspectos que, probablemente, se ignoraron en el proyecto del programa: (i) las propias limitaciones en los sistemas de comunicación de los *quilombos* (acceso al teléfono y al envío de mensajes electrónicas); (ii) la limitación relativa a la tradición de la administración pública, vista como un ente lejano y, a veces, inaccesible al ciudadano común (mucha burocracia, procedimientos complicados, atrasos, falta de respeto con los usuarios etc.). Esta tradición puede haber establecido una barrera importante a las iniciativas de las comunidades *quilombolas* de aproximarse de los órganos correspondientes; y (iii) el *habitus* político y cultural de los habitantes y representantes de las comunidades, que pueden haber asimilado una percepción de gran importancia del “otro” y del menor valor personal. Tales *quilombolas* allí se mueven en condiciones y lenguajes muy diferentes y con chances bastante menores de refutar decisiones y de demandar derechos junto a las instituciones públicas (DATAUFF, 2006, p. 74-75). Por estos motivos, se puede explicar por qué en vez de haber originado el apoyo necesario para la adecuada implantación de las acciones estructuradoras, 74% de las comunidades “actuaron bajo la óptica de: *A caballo regalado no le mires el diente* y del vamos a garantizar el equipo y después vemos qué hacer con él.” (DATAUFF., 2008, p. 88).

### Suposiciones sobre procesos

**Enfoque de las comunidades más vulnerables** – positivo. El mecanismo de selección de las 145 comunidades fue adecuado porque eligió a aquellas que reunían características indicativas de mayor vulnerabilidad social e inseguridad alimentar.

**Cuestionarios de caracterización respondidos por las comunidades** - negativo. El programa supuso que los cuestionarios socioeconómicos y de caracterización productiva, que las comunidades deberían responder, serían suficientes para el estudio de las condiciones físicas, de infraestructura y de las barreras naturales y culturales de las comunidades. Las evaluaciones señalan, sin embargo, que este mecanismo no fue

adecuado, porque los cuestionarios no llegaron al conjunto de las comunidades, y también porque las informaciones recogidas resultaron superficiales y poco cualificadas técnicamente. Esto contribuyó para que la caracterización no fuera útil para identificar si las comunidades podrían usar los equipos o poseían la infraestructura necesaria para ejecutar los mismos. Los evaluadores recomiendan que los órganos responsables por el programa realicen estudios de viabilidad técnica y financiera capaces de detectar anticipadamente situaciones de inadecuación de los equipos a la realidad de las comunidades o de ausencia de infraestructura para recibirlos.

**Talleres que permiten definir los mejores equipos que se entregarán-** regular. Este mecanismo fue incompleto por varios motivos. Como ya se explicó, la suposición de que los líderes comunitarios representan las prioridades de las comunidades no siempre es válida. Además, la dinámica de los talleres no favoreció a los líderes en la selección de los equipos porque la información ofrecida a estas fue insuficiente y el tiempo para decidir fue muy corto (insuficiente para consultar con las comunidades sobre el equipo que debería ser demandado). Esto ocurrió porque durante los talleres los propios agentes implementadores todavía no poseían tales informaciones: “cuando estos últimos fueron a adquirir los *kits* se vieron en la obligación, debido a los requisitos legales a estandarizar la adquisición” (DATAUFF, 2008, p. 87). Esta situación muestra un fallo en el proyecto de la cadena de procesos del programa, pues hubo déficit de sincronía entre el proceso de definición de los equipos y el proceso de adquisición. Los evaluadores insisten en la importancia de crear mecanismos que permitan una verdadera participación de los miembros de las comunidades y que garanticen la elección de acciones que constituyan, de hecho, la demanda de la mayoría de los habitantes y que proporcionen adecuación plena al contexto económico, productivo, cultural y social de la comunidad.

**Asignación de las Acciones Estructuradoras y de la adquisición de los equipos-** negativo. Las evaluaciones encontraron que, en el proceso de asignación de los equipos, se respetaba la orden solicitada por los líderes en los talleres, hasta un módulo de *kits* agotarse, y, entonces, los módulos siguientes se completaban. Así, hubo casos en que la comunidad acabó por integrarse en una acción estructuradora que no integraba las tres prioridades indicadas durante el taller. La suposición de que las comunidades podrían utilizar de forma productiva cualquier equipo, aunque este no hubiera sido priorizado por los líderes, fue inadecuada: los estudios evaluativos observaron situaciones de sorpresa y decepción en innumerables comunidades, por no haber sido informadas sobre cuál sería

el kit que recibirían, de hecho. Otra suposición, que fue determinante para explicar los resultados del programa, fue la idea de que la compra centralizada de los equipos sería adecuada a las necesidades de las comunidades beneficiarias. Estos procedimientos produjeron una enorme homogeneidad en la lista de equipos disponibles para la entrega, dejando de lado la gran diversidad de contextos económicos, ambientales y culturales de las comunidades. Las dos evaluaciones describen ampliamente los problemas - en algunos casos insuperables – de la adquisición de los equipos a través de procedimientos licitatorios generales. Las consecuencias de ello se manifiestan en los bajos niveles de uso de los equipos entregados, como se describe en la próxima sección. Los evaluadores recomiendan que programas de este tipo establezcan procesos de compra local con licitaciones descentralizadas, estimulando el registro en el Sistema de Registro Unificado de Proveedores (SICAF) de las empresas que suministran equipos más específicos, adecuados a las necesidades de las comunidades.

A propósito de la entrega de los equipos, las evaluaciones observaron que, la mayor parte de los casos, fueron dejados en la propia comunidad, pero también hubo otros entregados en comunidades próximas, en la sede de los municipios, o incluso en la capital del Estado. Además, el proceso de entrega se realizó sin las siguientes precauciones: (i) confirmación del interés de las comunidades en recibir los equipos; (ii) debida aclaración sobre las especificaciones técnicas (dimensiones físicas, capacidad productiva y requisitos para instalaciones); (iii) aviso previo sobre la fecha de entrega; y (iv) definición de los recursos necesarios para almacenar hasta la efectiva instalación. La suposición de que la entrega de los equipos sería suficiente, sin conferir la adecuación a la realidad local, perjudicó bastante el aprovechamiento de las acciones estructuradoras en las comunidades.

**Articulación espontánea para asistencia técnica** – negativo. El programa previó la acción transversal de “asistencia técnica/formación para la agricultura”, que debería garantizarse para todas las comunidades. Pero, tal como ocurrió con el papel de los órganos en los tres niveles de gobierno y las responsabilidades de las comunidades beneficiarias, en el proyecto no se establecieron los mecanismos, ni los actores responsables por prestar tal asistencia técnica para asegurar el aprovechamiento apropiado de las acciones estructuradoras.

Con ello se puede inferir, entonces, que una de las suposiciones del proyecto del programa fue la espontánea articulación de las comunidades y de los órganos capaces de

ofrecer asistencia técnica. Las evaluaciones advierten la importancia de este componente para el éxito del programa, pues incluso si estuvieran las comunidades dispuestas a trabajar con los equipos, no poseían capacitación para tal, y el apoyo necesario no les fue ofrecido:

Parece que tienen una visión muy positiva del material: nuevos y modernos. Pero hay un problema en el programa: la dificultad de las comunidades, que históricamente han trabajado con equipos manuales y menos sofisticados, para adaptarse a las innovaciones tecnológicas sin soporte técnico, tanto para la instalación como para el uso cotidiano y mantenimiento. Se observa, así, que no hubo un acompañamiento sistemático y continuo, lo que sería deseable y esperado (...) aunque la "asistencia técnica/formación para la agricultura" haya sido señalada en los talleres llevados a cabo como una acción estructuradora que todas las comunidades beneficiadas con equipo recibirían, esta, de hecho, no ocurrió en ninguna de las situaciones investigadas (DATAUFF, 2006, p. 176).

Las razones por las que las comunidades en general ni siquiera exigieron la asistencia técnica pueden explicarse por la distancia con las instituciones gubernamentales, cuyas causas ya se han descrito anteriormente. Además, las evaluaciones argumentan que los técnicos municipales capaces de prestar apoyo, en muchos casos, no ayudaron por entender que las acciones de estructuración no les correspondían, ya que se implantaron a través de una articulación directa entre Gobierno Federal y comunidades. El hecho de no haber definido en el proyecto las instituciones responsables de dar este apoyo fue la desarticulación entre los actores del programa. Según los evaluadores, la gran mayoría de las acciones propuestas presuponían un asesoramiento técnico que, por regla general, está disponible en las secretarías estatales y municipales del área agrícola. A pesar de esto, en algunos casos, las comunidades buscaron el apoyo de los candidatos a alcalde o concejal y de la FCP.

En vista de estos resultados, los evaluadores recomiendan que dichos programas expliciten, desde la etapa del diseño, la articulación con los ejecutivos municipales y estatales de asistencia social, agricultura y otros organismos de asistencia técnica o de extensión rural como el EMATER y el INCRA, y con entidades como SESI y SENAI, así como con ONG, con el fin de construir una red de apoyo para las comunidades beneficiadas.

### **Suposiciones sobre productos**

Los productos definidos por el programa son: (i) el banco de datos sobre los *quilombos* en Brasil, (ii) los equipos (acciones estructuradoras), y (iii) la asistencia técnica. En esta sección se describen los resultados sobre el banco de datos y las acciones estructuradoras, pues en la sección anterior ya se discutió la asistencia técnica, producto que no fue efectuado.

**Banco de datos a partir de cuestionarios respondidos por las comunidades** – negativo. La base de datos, que es uno de los objetivos del programa, debe construirse a partir de la sistematización de la información recopilada en los cuestionarios de caracterización que se enviaron a las comunidades. Los evaluadores no encontraron evidencia de la construcción efectiva de dicho banco. Esto surge probablemente de las dificultades ya mencionadas en el proceso de caracterización. Si el banco se hubiera consolidado, habría sido y sería una herramienta con un alto potencial para monitorear y evaluar el programa, capaz de guiar la toma de decisiones para mejorar los resultados. En este sentido, es importante destacar la relevancia del banco en el proyecto del programa. Sin embargo, para garantizar la calidad y comparabilidad de la información, la recopilación de información debe realizarse por técnicos debidamente capacitados para ello, y no por las comunidades que se benefician.

**Acciones Estructuradoras que permitan condiciones para generar renta sustentable** - Negativo. De acuerdo con las expectativas en el proyecto del programa, los equipos entregados a las comunidades permitirían "desarrollar acciones para generar trabajo e ingresos, respetando las identidades étnico-culturales de la comunidad en la que el ciudadano *quilombola* se inserta" (DATAUFF, 2008, p. 68). Se establecieron cinco tipos de equipos: casa para fabricar harina, implementos agrícolas, material de pesca artesanal, equipos y herramientas artesanales, y sistema de riego para pequeños cultivos. Para lograr los resultados deseados, un requisito previo fundamental era el uso de equipos entregados en las comunidades.

El **Cuadro 2** muestra los resultados de las dos evaluaciones en términos de la situación de uso de los 136 equipos observados en las evaluaciones<sup>4</sup>. Sorprende ver que solo 7,4% de los equipos entregados estaban en uso pleno. En términos generales, este resultado se debe a la inadecuación de los equipos entregados con la realidad local de las comunidades.

---

<sup>4</sup>Fueron adquiridos para el Programa 145 kits, de los cuales 9 fueron rechazados por las comunidades y no participaron de la evaluación. Así, los evaluadores se quedaron con 136 kits para evaluar (56 en 2006 y 80 en 2008).

Cuadro 2 -Acción Estructuradora por situación de uso de los equipos

	Utilização plena	Utilização parcial	Não está sendo utilizado	Não está na comunidade	TOTAL
<b>Casa de farinha</b>	0 0,0%	0 0,0%	44 88,0%	6 12,0%	50 100,0%
<b>Desenvolvimento do artesanato</b>	2 6,9%	5 17,2%	19 65,5%	3 10,3%	29 100,0%
<b>Sistema de irrigação</b>	0 0,0%	3 15,0%	13 65,0%	4 20,0%	20 100,0%
<b>Implementos agrícolas</b>	6 21,4%	8 28,6%	12 42,9%	2 7,1%	28 100,0%
<b>Pesca artesanal</b>	2 22,2%	6 66,7%	1 11,1%	0 0,0%	9 100,0%
<b>TOTAL</b>	10 7,4%	22 16,2%	89 65,4%	15 11,0%	136 100,0%

Fuente: Los autores (2017). Adaptado de DATAUFF (2006) y DATAUFF (2008).

Los diversos tipos de inadecuación se resumen en el **Cuadro 3** abajo. Se observa que todos los motivos presentados en el cuadro podrían haber sido anticipados en los procesos de caracterización y asignación de las Acciones Estructuradoras en los talleres. La única excepción es la llegada incompleta de los equipos, que corresponde al proceso de entrega.

Cuadro 3 -Motivos de uso parcial o nulo, por tipo de equipo

	Capacidad de las comunidades	Escala y técnica productiva	Condiciones naturales y de infraestructura	Otros
<b>Casa de producción de harina</b>	Falta asesoría técnica Demanda de arreglos	Equipo supone escala de producción superior a la que las comunidades alcanzan	Falta construir galpón Es preciso ajustar red de energía eléctrica Edificios construidos para abrigar las casas de harina fueron considerados inadecuados por la supervisión sanitaria	No hay interés en el equipo Equipo entregado sin la planta de interconexión de los componentes
<b>Desarrollo artesanal</b>	Falta asesoría técnica Demanda de arreglos Falta capital inicial	Equipo supone escala de producción superior a la que las comunidades alcanzan	Falta construir galpón Es preciso ajustar red de energía eléctrica	No hay interés en el equipo
<b>Sistema de riego</b>	Falta asesoría técnica Demanda de arreglos	• Inadecuación a la dispersión de áreas de producción	Falta construir pozo artesiano	Equipo entregado incompleto (sin tubo correspondiente) No hay interés en el equipo
<b>Implementos agrícolas</b>	Falta asesoría técnica Alto costo de funcionamiento (combustible)	Equipo supone escala de producción superior a la que las comunidades alcanzan Inadecuación a la técnica productiva (arado con tocón)	Falta ruta para comunicar la comunidad Inadecuación al tipo de suelo	Equipo incompleto
<b>Pesca artesanal</b>	Alto costo de funcionamiento (gasolina)			

Fuente: Los autores (2017). Adaptado de DATAUFF (2006) y DATAUFF (2008).

### Suposiciones sobre resultados

El programa tenía por objeto ofrecer condiciones de generación de trabajo, y, consecuentemente, renta sustentada. Pero, ya que el Programa se limitó a la donación de los equipos sin abarcar acciones y medidas complementares que posibilitaran el uso sustentable de los mismos, los resultados no fueron alcanzados. Veamos con más detalles las percepciones recogidas en las evaluaciones.

**Generación de trabajo** - negativo. Sobre la participación en las actividades productivas locales, es alarmante el hecho de que ni en el pequeño número de Acciones Estructuradoras en uso hubo resultados positivos. En la evaluación de 2006, 80% de los entrevistados cuyos equipos estaban en uso total, y 97% de los entrevistados cuyos equipos estaban en uso parcial, afirman que el área y/o producción de la familia no se modificó. Ya en 2008 no se observó ningún cambio en la producción de la familia después de la llegada de los equipos según 78,6% de los entrevistados, y solo 11,2% creen que la producción de la familia aumentó.

**Renta sustentable o duradera** – negativo. En 2006, la mayoría de los entrevistados observó la continuidad de la renta familiar incluso con los equipos siendo utilizados (80% en los casos de uso total y 92% de uso parcial). De forma similar, el impacto del uso de los equipos junto al crédito de las familias en el comercio local fue pequeño (no hubo mejora en 79% de los casos de uso total y 88% de uso parcial). Ya en 2008, no se observó ningún cambio en la renta familiar después que los equipos empezaron a funcionar por 75,2% de los entrevistados, y solo 12,3% creen que la renta familiar aumentó. Los evaluadores explican que este resultado se debe a las características de la agricultura de subsistencia practicada en la mayoría de ellas, que impone límites a la comercialización de sus productos para fines de generación de renta, y al poco incremento que los equipos - cuando se encuentran en funcionamiento- ofrecían a los procesos productivos locales. Para garantizar el cumplimiento de este resultado, recomiendan discutir, desde el proyecto del programa, la dificultad de integración en el mercado, así como monitorear el trayecto del programa hasta la consecución de una situación sustentable de generación de renta.

### **Suposiciones sobre impactos**

Los impactos deseados por el programa son: (i) superar situaciones de vulnerabilidad social e inseguridad alimentaria; (ii) auto-sustentabilidad de las comunidades; y (iii) combate a la desigualdad racial. Debido a los innumerables problemas señalados y discutidos, el proyecto evaluado enfrentó desafíos para conseguir esos tres impactos.

**Seguridad alimentar** – negativo. Los impactos del programa en la seguridad alimentar fueron mínimos; de los entrevistados en 2006, solo 2% consideran que mejoró la cantidad de alimentos consumidos después del uso de los equipos, y solo 3% respondieron que consumen nuevos alimentos después del uso de los equipos. En 2008, 77,0% de los entrevistados señalan que no hubo ningún cambio sobre la cantidad de alimentos consumidos por la comunidad. Con respecto a los alimentos introducidos después del funcionamiento de los equipos, 91,2% de los entrevistados no notaron modificaciones.

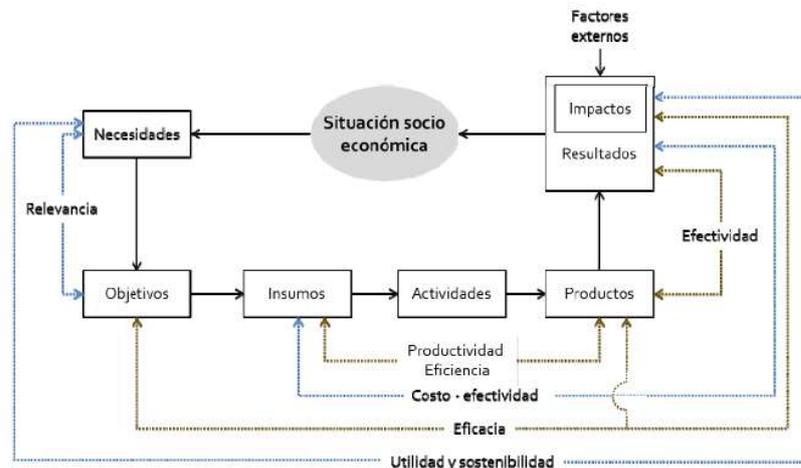
**Auto-sustentabilidad de las comunidades** – negativo. La contribución del programa a la auto-sustentabilidad de las comunidades fue mínima, en parte debido al bajo nivel de uso de los equipos y a la falta de acompañamiento técnico. Según los evaluadores, para alcanzar tal resultado, el programa debería haber previsto, desde el proyecto, un esquema de atención adecuado a las características de las comunidades, pues no se puede pensar en auto-sustentabilidad de estas comunidades sin tener en cuenta que gran parte de ellas se configuran todavía como comunidades tradicionales. Además, las evaluaciones identificaron que las comunidades subrayaron la existencia de elementos más importantes para la auto-sustentabilidad de sus comunidades, tales como: tierras para trabajar, escuelas, escuelas agrícolas, y cooperativas.

También se observa un impacto no previsto en el proyecto del programa: el aumento en el acceso a los servicios de salud. En 2006, el mejor acceso a médicos y remedios indicado por respectivamente 37% y 32% de los entrevistados ubicados en comunidades donde los equipos se estaban usando. Este resultado se vincula a los barcos en uso, que se utilizaron para el desplazamiento de los habitantes hacia a las sedes de los municipios.

**Combate a la desigualdad racial** – regular. Es interesante constatar que, aunque los resultados en términos de generación de renta y trabajo hayan sido muy pocos, la evaluación de 2006 identificó que la percepción del programa es favorable. Entre los entrevistados que sabían de la donación, las notas atribuidas fueron elevadas: el promedio de los que respondieron a la cuestión fue igual a 8. Según los evaluadores, esta evaluación, en general positiva, acerca del programa, a pesar de su poca efectividad en la práctica, se relaciona con el hecho de que “la población *quilombola*, históricamente poco presente en la agenda de preocupaciones del estado brasileño, tiende a valorar con

ahínco las iniciativas de políticas públicas que se dirigen a sus especificidades” (DATAUFF, 2006, p. 163).

Figura 5 - Modelo de creación de valor público



Fuente: Departamento Nacional de Planificación (DNP, 2014).

## (ii) Análisis sobre el proyecto del programa

El balance de la sección anterior es que los mayores problemas del programa están en los insumos y procesos. En particular, los “puntos críticos” de la intervención se encuentran en las suposiciones sobre la articulación de los actores involucrados en todas las etapas, así como la adecuación del programa a las capacidades de las comunidades y al contexto local de estas. Como se observa en la **Figura 4**, estas suposiciones tuvieron un costo muy alto en la consecución de los productos y resultados del programa.

Según el modelo de creación de valor público, la eficacia depende de la relación entre los objetivos y los resultados/impactos del programa (Figura 5). En el caso del programa evaluado, donde ninguno de los productos ni los resultados fue alcanzado, podemos concluir que hubo un problema significativo de eficacia. Problema que se puede explicar por la desarticulación entre los insumos y los procesos del programa.

Una observación más detallada de dicha desarticulación deja claro otro desafío del diseño del programa. En la figura abajo vemos que la productividad, o eficiencia, se explica por la capacidad del programa de transformar los insumos en productos (transformación que se da a través de los procesos, designados como “actividades” en la figura). Recordemos que el programa contó con un aporte de recursos (insumo) del orden

de R\$5.000.000,00 (en Moneda Real), y que solo 7,4% de los equipos entregados (productos) estaban siendo usados plenamente. Así, se puede concluir que un total de R\$4.630.000 (en moneda Real), correspondientes a los equipos que no están en uso pleno, fueron desperdiciados. Esa es una estimativa alarmante de la eficiencia del programa.

Este análisis sobre la eficacia y eficiencia del Programa Acciones Estructuradoras deja claro el costo de haber subestimado, en el proyecto del programa, la importancia de definir las responsabilidades de los actores involucrados, así como dimensionar las particularidades y necesidades de la población blanco.

## V. Conclusiones

Este trabajo muestra la pertinencia de la TdM en el área de las evaluaciones del proyecto. La aplicación de la herramienta para analizar el proyecto del Programa Acciones Estructuradoras permite delinear de forma profunda las causas que explican los bajos resultados alcanzados. En tal sentido, el trabajo ofrece informaciones y conocimientos específicos que pueden usar formuladores de políticas, gestores y técnicos de programas, para mejorar las atenciones dirigidas a los pueblos y comunidades tradicionales.

Aunque la evaluación del proyecto se haya concentrado en un programa específico, las otras investigaciones de DataUFF permiten extrapolar la preocupación respecto a la eficacia y eficiencia de las intervenciones que componen el conjunto de las políticas para pueblos y comunidades tradicionales. El hecho de que 76,9% de las familias del universo de las 169 comunidades *quilombolas* con títulos de tierras es vulnerable por carencias sociales y por renta, y que no hay ni siquiera una única familia (de las 9.100 analizadas) que pueda ser clasificada como “no vulnerable” (BRANDÃO; DALY; JORGE, 2015, p. 16) (Cuadro 2), evidencia importantes desafíos de eficacia.

Cuadro 4 - Gastos SEPPIR y FCP 2004-2015

	SEPPIR		FCP	TOTAL
	Execução Orçamentária	Gastos diretos	Gastos diretos	
2004	nd	nd	\$ 6.644.886	\$ 6.644.886
2005	\$ 11.682.030	\$ 80.757	\$ 7.467.190	\$ 19.149.220
2006	\$ 16.014.709	\$ 1.518.986	\$ 5.559.026	\$ 21.573.735
2007	\$ 18.121.100	\$ 1.561.242	\$ 6.997.996	\$ 25.119.096
2008	\$ 10.802.630	\$ 3.240.532	\$ 7.732.985	\$ 18.535.615
2009	\$ 17.800.281	\$ 8.946.215	\$ 9.975.047	\$ 27.775.328
2010	\$ 24.977.463	\$ 4.433.102	\$ 18.249.395	\$ 43.226.858
2011	\$ 14.649.570	\$ 3.798.593	\$ 18.283.713	\$ 32.933.283
2012	\$ 17.354.703	\$ 2.845.039	\$ 17.960.006	\$ 35.314.709
2013	nd	\$ 10.758.876	\$ 17.783.377	\$ 17.783.377
2014	nd	\$ 7.679.754	\$ 21.242.794	\$ 21.242.794
2015	nd	\$ 9.660.126	\$ 22.696.977	\$ 22.696.977
<b>media anual</b>	<b>\$ 16.425.311</b>	<b>\$ 4.956.657</b>	<b>\$ 13.382.783</b>	<b>\$ 29.808.093</b>
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 131.402.486</b>	<b>\$ 54.523.222</b>	<b>\$ 160.593.392</b>	<b>\$ 291.995.878</b>

Fuente: Los autores (2017). Adaptado de BRASIL (2016).

Así, siguiendo este análisis, también es pertinente reflexionar sobre la eficiencia de los gastos de los órganos involucrados en el “asunto *quilombola*”. El **Cuadro 4** presenta una aproximación de los gastos (En Moneda Real) de la SEPPIR y la FCP durante el período 2004-2015<sup>5</sup>. Teniendo en cuenta que el objetivo de la FCP es promover la preservación de los valores culturales, sociales y económicos derivados de la influencia negra en la formación de la sociedad brasileña, y las funciones de la SEPPIR se refieren a la formulación, coordinación, y articulación de políticas y directrices para la promoción de la igualdad racial, para garantizar la protección de los derechos de individuos y grupos raciales y étnicos, este trabajo señala la importancia de desarrollar futuros estudios para analizar la eficiencia en el gasto de los casi 300 millones de reales invertidos por estos órganos en los últimos diez años.

Por último, este trabajo invita a reflexionar sobre el uso de las evaluaciones durante la implementación de los programas sociales. El hecho de que las dos evaluaciones observaron resultados consistentes indica que, probablemente, la evaluación de 2006 no fue un insumo en la toma de decisiones del programa, pues en 2008 se observó que no habían realizado gestiones en el sentido de corregir equívocos y desafíos que se originaron en el proyecto o en la implementación. Ese es un punto importante para ser perfeccionado en futuros estudios.

<sup>5</sup>Estos valores no corresponden al total de gastos del gobierno brasileño en las comunidades *quilombolas*, pues deja de fuera los gastos que no son clasificados por tipo de población atendida, como, por ejemplo, los programas del MDS que alcanzan esas comunidades.

## Referencias

BRANDÃO, A. A.; DALT, S.; JORGE, A. J. Avaliação da situação socioeconômica das comunidades quilombolas já tituladas: crônica de um mau resultado anunciado. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 17., 2015. Porto Alegre. *Trabalhos Completos...* Puerto Alegre: CBS, 2015.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Transparência Pública. *Consulta Gastos Diretos por Órgão Executor*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br/index.asp>>. Acessado em: 16 out. 2016.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de avaliação e gestão da informação. *Mapa de processos e resultados como representação de Programas Sociais*. Brasília, DF: MDS-SAGI, 2015. (Estudo técnico; n. 7). Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos\\_tecnicos/pdf/107.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/107.pdf)>. Acessado em: 12 abr. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil e América Latina: apontamentos conceituais, considerações metodológicas e reflexões sobre as práticas*. Brasília, DF: MDS; SAGI, 2013a. Disponível em: <[http://acervodigital.mds.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/302/ETEC\\_07\\_2013%20Monitoramento%20e%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20programas.pdf?sequence=1](http://acervodigital.mds.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/302/ETEC_07_2013%20Monitoramento%20e%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20programas.pdf?sequence=1)>. Acessado em: 12 abril 2017.

BRASIL. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. *Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas*. Brasília, DF: Presidência da República; SEPPIR, 2013b. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/arquivos-pdf/guia-pbq>>. Acessado em: 12 abr. 2017.

DATAUFF. Pesquisa de Avaliação do Programa de Ações Estruturantes nas Comunidades Remanescentes de Quilombos. *Relatório final de análise*, Niterói, 2006.

DATAUFF. Pesquisa de Avaliação do Programa de Ações Estruturantes nas Comunidades Remanescentes de Quilombos. *Relatório final de análise*, Niterói, 2008.

DNP. Departamento Nacional de planeación. *La calidad de las políticas públicas: dirección de seguimiento y evaluación de políticas públicas*. Colombia, 2014. Disponível em: <[https://www.oas.org/es/sap/dgpe/seminarios/panama/pre/ORLANDO%20GRACIA%20FAJARDO\\_DNP.pdf](https://www.oas.org/es/sap/dgpe/seminarios/panama/pre/ORLANDO%20GRACIA%20FAJARDO_DNP.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2016.

ELLIOT, L. Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação. *Ensaio: Aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 941-964, out./dez. 2011.

HEIDER, C. Influencing change through evaluation: what is the theory of change?. *Independent Evaluation Group*, [S.l.], 2016. Disponível em:

<<https://ieg.worldbankgroup.org/blog/influencing-change-through-evaluation-what-theory-change>>. Acessado em: 16 out. 2016.

JAMES, C. *Theory of change review: report commissioned by comic relief*. [S.l.], 2011. Disponível em: <<http://mande.co.uk/blog/wp-content/uploads/2012/03/2012-Comic-Relief-Theory-of-Change-Review-FINAL.pdf>>. Acessado em: 16 out. 2016.

JANUZZI, P. Avaliação de Programas Sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1925/1925.pdf>>. Acessado em: 12 abr. 2017.

JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION. *The program evaluation standards: a guide for evaluators and evaluation users: a guide for evaluators and evaluation users*. Thousands Oaks, CA: Sage, 1994.

JORGE, A. L.; BRANDÃO, A. A. A produção social da “questão quilombola” no Brasil. *O Social em Questão*. [S.l.], ano 19, n. 35, p. 349-374, 2016.

ROGERS, P. *Theory of change, methodological briefs: impact evaluation*. Florence: UNICEF Office of Research, 2014.

ROSSI, P.; LIPSEY, M.; FREEMAN, H. *Evaluation: a systematic approach*. Thousand Oaks: Sage, 2004.

WEISS, C. Nothing as practical as good theory: exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families in ‘New Approaches to valuating Community Initiatives’. [S.l.]: AspenInstitute, 1995. Disponível em: <[https://canvas.harvard.edu/files/1453087/download?download\\_frd=1&verifier=IVZpf0ynt3iriSXpb8IE7WirRBXUHfbceDQUHleG](https://canvas.harvard.edu/files/1453087/download?download_frd=1&verifier=IVZpf0ynt3iriSXpb8IE7WirRBXUHfbceDQUHleG)>. Acessado em: 16 out. 2016.

## **The Theory of Change as an Evaluative Tool of Design of Social Programs: the case of structuring actions for Quilombola communities**

### **Abstract**

The study shows the pertinence of the Theory of Change in the field of design evaluations and develops a concrete application of the tool in the analysis of interventions that target Quilombola communities in Brazil. The exercise consists of a meta evaluation of the Structuring Actions Program in Quilombola Communities, based on evaluations of the Program in 2006 and 2008. The results show the high costs of having underestimated, in the design of the program, the importance of defining the responsibilities of all the actors involved, as well as dimensioning the particularities and needs of the targeted population. This way, the paper deepens in the comprehension of the causes that explain the low results of the intervention in terms of efficacy and efficiency, and questions the usage of the evaluations developed to guide the implementation of the Program.

**Keywords:** Theory of change. Design evaluation. Meta evaluation. Quilombola communities. Ethnic groups.

## **A Teoria da Mudança como Ferramenta Avaliativa do Desenho dos Programas Sociais: o caso das ações estruturantes para Comunidades Quilombolas**

### **Resumo**

O trabalho mostra a pertinência da Teoria da Mudança (TdM) no campo das avaliações do desenho e desenvolve uma aplicação concreta da ferramenta, na análise das intervenções dirigidas às comunidades quilombolas no Brasil. Em particular, o exercício consiste em uma meta-avaliação do Programa de Ações Estruturantes nas Comunidades Remanescentes de Quilombos, baseada nas pesquisas avaliativas do Programa realizadas em 2006 e 2008. Os resultados apontam o alto custo do Programa ter subestimado, no desenho, a importância de definir as responsabilidades dos atores envolvidos, assim como dimensionar as particularidades e necessidades da população alvo. O trabalho permite delinear de forma mais aprofundada as causas que explicam os baixos resultados atingidos pela intervenção em termos de eficácia e eficiência, e questiona o uso das avaliações feitas para orientar oportunamente a implementação do programa.

**Palavras-chave:** Teoria da mudança. Avaliação do desenho. Meta-avaliação. Comunidades quilombolas. Grupos étnicos.