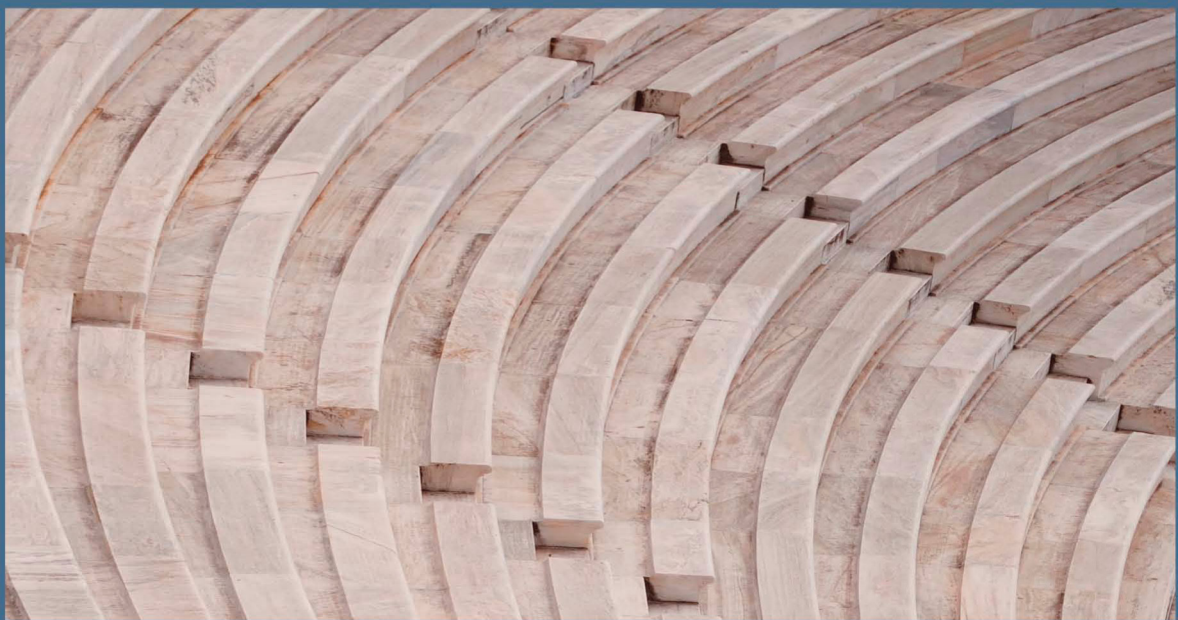


Evaluación y Toma de decisiones

Diálogos entre políticos y académicos
para fortalecer la democracia

Nerio Neirotti
(Coordinador)

Matías Mattalini y Luciana Carpinacci
(Editores)



Prólogo de Ana Jaramillo







Evaluación y Toma de decisiones

Diálogos entre políticos y académicos
para fortalecer la democracia





Evaluación y Toma de decisiones

Diálogos entre políticos y académicos
para fortalecer la democracia

Nerio Neirotti
(Coordinador)

Matías Mattalini y Luciana Carpinacci
(Editores)

Prólogo de Ana Jaramillo

Neirotti, Nerio
Evaluación y toma de decisiones / Nerio Neirotti ; compilado por
Nerio Neirotti. - 1a ed. - Remedios de Escalada : De la UNLa - Uni-
versidad Nacional de Lanús, 2020.
Libro digital, DOC

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-987-4937-57-5

1. Política. 2. Evaluaciones. 3. Democracia. I. Título.

CDD 320.4

Asesoría y diseño editorial
Clara Isabel Cardona

Corrección
Ríos & Sofía

ISBN 978-987-4937-57-5

Impreso en Argentina
Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723
Prohibida la reproducción sin la expresa autorización por escrito

Primera edición, 2019
Primera edición digital, 2020

© Neirotti, Nerio

© Ediciones de la UNLa

29 de septiembre 3901

(CP 1826), Remedios de Escalada, Partido de Lanús.

Provincia de Buenos Aires, Argentina

Tel.: +54 11 5533-5600 int. 5727

librosdelsur@unla.edu.ar

www.unla.edu.ar

Agradecimientos

A la rectora y a las autoridades del Consejo Superior de la UNLa, quienes aprobaron y promovieron la participación de toda la comunidad universitaria en el «Seminario Internacional: Evaluación y Toma de decisiones - Diálogos entre políticos y académicos para fortalecer la democracia».

A los directivos y personal de las diversas áreas de la UNLa por su compromiso con el evento, especialmente a Guillermo Grosskopf, Gustavo Palmieri y Ramón Álvarez, quienes actuaron como moderadores de los paneles.

Al equipo organizador del seminario: Marcela Bottinelli, Diego Pereyra, María Gabriela Molina, Analía Martínez, Gabriela Apat y Julián Di Silvestro. A los colaboradores: Laura Garbarini, Gladys Elissetche, Maira Barrera Silva, Alejandro Moyano, María Eugenia Brisson, Pablo Castro, Adolfo Medalla, Nicolás Canosa, Jorgelina García Osella y todo el equipo del Vicerrectorado.

A las instituciones académicas que participaron en el seminario presentando sus programas de formación en evaluación: Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Universidad Nacional

Arturo Jauretche (UNAJ), Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Universidade Federal do Ceará (UFC Brasil) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Agradecer, además, a otras universidades que auspiciaron el Seminario: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET), Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF), Universidad de Santiago de Cali y Universidade Federal de Ouro Preto.

A las redes de evaluación y entidades que participaron y auspiciaron el evento: Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación (IOCE, según sus siglas en inglés), Sociedad Española de Evaluación (SEE), Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en Latinoamérica y el Caribe (ReLAC), Red Internacional de Evaluación (RIEPP), Red Argentina de Evaluación (EvaluAr), Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Caribe (CLEAR-LAC/CIDE), Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación de México (INEE), Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua).

A la Federación de Docentes de las Universidades Nacionales (FEDUN) y la Asociación de Docentes Investigadores de la Universidad Nacional de Lanús (ADUNLa) que también auspiciaron el seminario.

Índice

Prólogo	11
Presentación	17
A modo de introducción	21
<hr/>	
Los desafíos de la evaluación para el fortalecimiento de la democracia / Nerio Neirotti	23
Sección 1: Evaluación desde América Latina, debates conceptuales y metodológicos	57
<hr/>	
¿Qué significa evaluar un programa académico en Latinoamérica? / Saville Kushner	63
El campo de la evaluación de políticas públicas entre modelos hegemónicos y perspectivas epistemológicas y metodológicas emergentes: horizontes para América Latina / Alcides Fernando Gussi	69
Una aproximación a los conceptos de campo y trayectoria a partir del ciclo de las políticas públicas y sus resonancias para el oficio de evaluar en América Latina y el Caribe / Breyner Ricardo de Oliveira	81
Comentarios: Evaluación desde América Latina y el Caribe: innovaciones y tensiones / Pablo Rodríguez-Bilella	105
Sección 2: Evaluación, utilización y transformaciones en el sector público	113
<hr/>	
La institucionalización de la evaluación: reflexiones a partir de la experiencia de Iválua / Marc Balaguer Puig	117

La evaluación como un proceso de aprendizaje y transformación para la toma de decisiones / Gabriela Pérez Yarahuán	137
Evaluación y toma de decisiones: las directrices que emite el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en México / Giulianna Mendieta Melgar, Margarita Zorrilla Fierro y Francisco Miranda López	147
Comentarios: Evaluación, utilización y transformaciones en el sector público / Sebastián Cruz Barbosa	167
 Sección 3: La evaluación y los organismos de control: limitaciones y complementariedades	 177
<hr/>	
Reflexiones sobre la evaluación y el control. El caso de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires / María Cecilia Segura Rattagan	181
La Auditoría General de la Nación Argentina / Juan Ignacio Forlón	197
Nuevas propuestas metodológicas para evaluación de políticas públicas. Auditorías del parque habitacional de interés social en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires / María Alejandra Olivarez	207
Comentarios: Organismos de control y evaluación. Limitaciones y complementariedades / Fernando Santiago	221
 Conferencias: Política, academia y toma de decisiones	 229
<hr/>	
Política, academia y evaluación / Jorge Milton Capitanich	233
Política, academia y toma de decisiones: riquezas, tensiones y desafíos / Carlos Daniel Castagneto	243

Prólogo¹

► Ana Jaramillo

En primer lugar, quisiera celebrar la publicación de un libro que deja testimonio de las ideas y propuestas realizadas en el marco del Seminario Internacional: Evaluación y Toma de decisiones «Diálogos entre políticos y académicos para fortalecer la democracia», que tuvo lugar en nuestra universidad, en septiembre de 2017.

En segundo lugar, agradecer la iniciativa y valorar especialmente la participación de los disertantes invitados, los aportes de docentes investigadores y estudiantes, así como los diálogos que surgieron durante el encuentro.

A modo de presentación de los trabajos compilados en esta publicación, quisiera destacar que la reflexión a nivel regional acerca de la evaluación de políticas públicas para la toma de decisiones resulta crucial en el momento actual. Momento

1 Sobre la base de la Conferencia dictada por la Rectora de la Universidad Nacional de Lanús en el cierre del Seminario Internacional de Evaluación 2017.

caracterizado por la discusión sobre qué proyecto estamos impulsando, como país y como región.

Desde hace ya más de tres años, insistimos en que la política y la gestión pueden servir para situaciones y proyectos diferentes. Uno puede ser un buen gestor para privatizar o un buen gestor para democratizar. Depende del proyecto que uno quiere encarar.

También hace años se decía que el problema era que los políticos no eran profesionales, sin embargo todavía hoy que la mayoría de los políticos son profesionales existe el mismo problema.

Siempre recuerdo que un rector, en Estados Unidos, me decía que para ser rector había que tener cuatro «P»: Proyecto, Pasión, Paciencia y Persistencia. Yo insisto en que son muchas más las «P» que hay que tener: Perspectiva, *Paideia*, Pensamiento, Praxis, Planificación y Política. En el caso nuestro, Políticas democráticas.

Un *Proyecto Nacional* que promueva los valores democráticos de igualdad, libertad y justicia social;

Realizarlo con *Pasión*, porque nada grande se hace sin ella. El querer se diferencia del deseo en que siempre es un querer hacer, un querer lograr;

Y *Paciencia*, porque no debemos olvidar que el Otro existe y convivimos con otras realidades, que tienen sus propios tiempos;

Y, además, *Persistencia*, porque las transformaciones no son inmediatas, las revoluciones crecen desde el pie;

Con *Perspectiva*, porque la historia no es racional ni lineal, la hacen los hombres y las mujeres, y nosotros no copiamos modelos;

Inspirándonos en la *Paideia* (educación y formación para saber ser y saber hacer). Es como decía Platón, no basta con difundir ideas, hay que transformarlas en sentimiento y autoconciencia;

Con *Pensamiento*, porque queremos poner en cuestión lo instituido, necesitamos una epistemología del Sur;

Y *Praxis*, porque el hacer es una categoría fundamental del conocimiento, es práctica consciente de su finalidad;

Sin olvidarnos de la *Planificación*, porque los recursos son siempre escasos y, para optimizarlos, se requiere evaluar las necesidades y los problemas;

Para implementar *Políticas Públicas* democráticas, que nos demandan ser conscientes de que hay mayorías y minorías que hay que respetar.

A mi modo de ver, el principal problema de la universidad argentina –diría Norberto Bobbio (1998)– es que «los intelectuales puros pueden dudar, pero cuando uno es político tiene que decidir». Tiene que elegir un camino. Y esos caminos no son todos iguales.

Podemos servir para un proyecto o para otro. Entonces, no es que uno es un buen gestor sin ideología. Siempre existe ideología, siempre hacemos política. Hay muchos profesionales que justamente en este momento están haciendo lo que quizás nunca pensamos que iban a hacer. Son buenos gestores, hacen bien sus deberes. Hacen mucha gestión. Pero, ¿para qué modelo de país? ¿Para qué modelo de democracia?

Pienso que todos somos políticos. La universidad también es política ya que es una democracia en miniatura donde todos y todas son electores dentro y fuera de la universidad, ya que a partir de los dieciséis años votan como ciudadanos en el país e inauguran su ciudadanía universitaria al elegir sus autoridades. En la UNLa, tenemos claro que al llamado «currículum oculto» de las universidades hay que hacerlo explícito, porque no creemos en el positivismo jurídico, ni pedagógico, ni académico y, por eso, decimos qué valores defendemos. Las autoridades juramos por esos valores.

Defendemos la paz, la democracia, la igualdad de género, la justicia social. Porque eso está en nuestra identidad institucional. Como decía Ortega y Gasset (2010): «ideas tenemos, pero en las creencias estamos. Son ideas que somos».

Por ello, nadie puede decir que no tiene valores. Pueden tener valores democráticos o valores antidemocráticos, pero todos tenemos valores. Y, para evaluar, es preciso considerar los valores y principios que dan origen a una institución y a una política pública. Para evaluar nuestra universidad, pedimos que se respetara el proyecto que elevamos a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEAU). Este se aprobó y nosotros vamos por ese camino. Por lo tanto, nos tienen que evaluar de acuerdo con dicho proyecto.

Cuando nos preguntan: «¿Qué hacen los chicos de la villa en la universidad?» Están en nuestra universidad porque todos pueden venir. Defendemos una universidad pública, gratuita y democrática. Porque siempre decimos que la universidad es una democracia en miniatura y tenemos que enseñar eso. Por eso, para evaluar, partimos de la creencia de que la universidad pública tiene que enseñar justamente a defender la democracia, la paz y la justicia social.



Ana Jaramillo
Rectora

Referencias bibliográficas

- Bobbio, N. (1998). *La duda y la elección: intelectuales y poder en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Paidós.
- Ortega y Gasset J. (2010). *Obras completas*. Madrid: Gredos.

► Ana Jaramillo

Es magister en Sociología (FLACSO - México) y doctora en Sociología (UNAM). Rectora fundadora de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa), ha sido docente de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y docente investigadora de la UNLa. Ha sido consultora de Organización Internacional del Trabajo (OIT), miembro de múltiples Consejos Académicos y se ha desempeñado como asesora del Honorable Senado de la Nación y redactora de diversos medios periodísticos. Entre sus libros se destacan: «La Universidad frente a los problemas nacionales» (2002); «Intelectuales y Académicos, un compromiso con la Nación» (2004); «Universidad y Proyecto Nacional» (2006); «Tango – Tratado de las Pasiones» (2010); «La descolonización cultural, un modelo de sustitución de importación de ideas» (2014), «Atlas Histórico de América Latina y el Caribe» (2016), «Justicia y Dignidad Humana» (2017).

Presentación

El vínculo entre la evaluación y la toma de decisiones nos invita a reflexionar sobre las estructuras dedicadas al seguimiento y la evaluación en la administración pública, sobre los fundamentos teóricos, políticos y metodológicos presentes en las evaluaciones y sobre su influencia en la definición y el abordaje de problemáticas locales, nacionales y regionales. Frente a dicho imperativo nos preguntamos: ¿qué paradigmas de evaluación tienen vigencia en la actualidad? ¿Qué prácticas evaluativas fortalecen la deliberación pública? ¿Cuáles son los obstáculos que impiden vincular los aspectos técnicos con los aspectos políticos en el campo de la evaluación? ¿Cómo promover una cultura evaluativa que tienda a generar aprendizajes y proponer mejoras en los procesos de gestión? ¿Cómo promover la integración de las distintas estructuras y dispositivos de evaluación a nivel nacional? ¿Qué rol juegan las universidades y las redes de profesionales en este proceso de debate, reflexión y formación de capacidades de evaluación? ¿Cuáles son las estrategias necesarias para potenciar la comunicación, la apropiación

y el uso de las evaluaciones? ¿Cómo hacer efectiva la incorporación del enfoque de derechos en todo el proceso evaluativo?

Considerando estos interrogantes, la Universidad Nacional de Lanús, que se define como «universidad urbana comprometida» al servicio de la comunidad, llevó a cabo el Seminario Internacional: «Evaluación y toma de decisiones. Diálogos entre políticos y académicos para fortalecer la democracia» en agosto de 2017, convocando a políticos, académicos, profesionales del mundo de la evaluación y referentes de centros de producción de información surgidos de la sociedad civil. En esa oportunidad se realizó, además, el lanzamiento del programa «Agenda Compartida: Evaluación de Políticas Públicas para Fortalecer la Democracia». Bajo este programa la Universidad lleva a cabo actividades de capacitación, investigación y asistencia técnica en materia de evaluación.

El Seminario fue auspiciado por la Internacional Organization for Cooperation in Evaluation (IOCE), la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC), la Red Internacional de Evaluación, la Red Argentina de Evaluación (EvaluAR), la Sociedad Española de Evaluación, el Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados de América Latina y el Caribe (CLEAR), el Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (IVALUA), el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación de México (INEE), el Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará de Brasil, las Universidades Nacionales de: Avellaneda, de Entre Ríos, de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, de San Juan y Arturo Jauretche, la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina), la Federación de Docentes de las Universidades Nacionales (FEDUN) y la Asociación de Docentes Investigadores de la Universidad Nacional de Lanús (ADUNLa).

El libro que se presenta a continuación es resultante del Seminario y contiene gran parte de las ponencias allí expuestas con el agregado de algunos autores que no pudieron participar, aunque fueron invitados a escribir para esta publicación a posteriori del evento.

Antecediendo al desarrollo de las secciones, se presenta el artículo «Los desafíos de la evaluación para el fortalecimiento de la democracia», elaborado por Nerio Neirotti (coordinador de este libro), que da cuenta de la concepción de la evaluación de políticas públicas que asume el programa Agenda Compartida.

La estructura del libro refleja los ejes de debate planteados en el Seminario, y se organiza en tres secciones.

1. Evaluación en América Latina, debates conceptuales y metodológicos

El lector podrá encontrar artículos de Saville Kushner, Alcides Fernando Gussi y Breynner Ricardo de Oliveira y comentarios de Pablo Rodríguez Bilella.

2. Evaluación, utilización y transformaciones en el sector público

Agrupar los artículos de Marc Balaguer Puig, Gabriela Pérez Yarahúan, Giulianna Mendieta Melgar, Margarita Zorrilla Fierro y Francisco Miranda López y comentarios de Sebastián Cruz Barbosa.

3. La evaluación y los organismos de control: limitaciones y complementariedades

Integrado por los artículos de Cecilia Segura Rattagan, Juan Ignacio Forlón, María Alejandra Olivarez y comentarios de Fernando Santiago.

Para concluir, se presentan dos conferencias pronunciadas durante el seminario por Jorge Milton Capitanich y Carlos Daniel Castagneto. La línea temática de dichas conferencias es la articulación entre la política, la academia y la toma de decisiones.

Esperamos que este libro dedicado a la evaluación de las políticas públicas –entendida como campo de conocimiento, práctica profesional y función de gobierno– se transforme en un instrumento para el fortalecimiento del debate público y académico, de los procesos de gestión y de la democracia latinoamericana.



A modo de introducción

Los desafíos de la evaluación para el fortalecimiento de la democracia

► Nerio Neirotti

La práctica y la teoría de la evaluación han tenido un notorio crecimiento en la región latinoamericana durante los últimos años, en un marco de profundos debates políticos. Estos son el correlato de múltiples luchas asociadas a la efectivización de los derechos humanos y sociales en el marco de los procesos de desarrollo. Se han llevado a cabo significativas experiencias de evaluación de políticas públicas y reflexiones en torno a ellas, como aportes a la transformación social y a la mejora de la gestión estatal (Yarahuán y Maldonado, 2015). Este trabajo gira en torno al siguiente interrogante: ¿en qué medida estas prácticas evaluativas han contribuido al fortalecimiento de la democracia y cuáles son los desafíos que se le presentan a la evaluación para que se cumpla con tal objetivo? En esta línea, ensayamos algunas notas características de un paradigma emergente de evaluación que promueva la participación de los actores, contribuya a la deliberación pública y fomente capacidades de incidencia para la aplicación y efectivización de los derechos de la población.

En la actualidad latinoamericana coexisten dos modelos de sociedad y de Estado con una fuerte tensión entre ambos. Uno que propugna el desarrollo con inclusión y una amplia presencia del Estado como ente coordinador y regulador del mercado. El otro, que se apoya en principios de libertad de mercado e impulso de la iniciativa privada, con la menor participación posible del Estado en la economía. El primero promueve la inversión social, la industrialización, el fomento del consumo interno y el desarrollo de políticas públicas desde una perspectiva de derechos. El otro promueve la apertura de la economía y considera a la salud, la educación y el trabajo no como derechos sino como servicios transables en el mercado que, lejos de generar responsabilidades del Estado frente a los ciudadanos, son fuentes de «gasto social» que solo se justifican como factor de contención frente al ajuste.

En este escenario, resulta pertinente debatir acerca de los presupuestos teóricos y políticos que se prefiguran en cada uno de estos modelos y reflexionar sobre las capacidades profesionales y de gestión necesarias para dar respuestas a las exigencias actuales. Entendemos que la evaluación también está atravesada por esta tensión. Por un lado, encontramos una perspectiva, asociada a la fiscalización, el control y los resultados, que pone énfasis en el cumplimiento de determinados objetivos y el comportamiento de variables según lo previsto.

Por el otro, parece esbozarse un nuevo paradigma de evaluación que la comprende como un proceso a través del cual se puede fortalecer la deliberación pública, la vinculación entre la técnica y la política y el conocimiento sobre el nivel y los modos de efectivización de los derechos a partir de la implementación de políticas públicas¹.

1 En mi artículo (2015) «Hacia un nuevo paradigma de evaluación», planteo algunas notas o características que ha de tener un paradigma emergente de evaluación. Ante el cambio de orientación de las políticas en América Latina, con este documento introductorio se continúa reflexionando sobre la configuración de un nuevo paradigma sabiendo que existe una tensión entre dos modelos de sociedad.

Según esta perspectiva, la producción de conocimientos evaluativos está íntimamente relacionada con los procesos de toma de decisiones en la gestión pública: en la identificación de los problemas cuyos efectos se pretende mitigar o erradicar, en la formulación de las alternativas de intervención, en el marco de la implementación de una política y en el momento de revisar los resultados, los logros y los obstáculos en la detección de las brechas entre los derechos humanos y sociales con estatus constitucional y las limitaciones existentes en la realidad.

Por ello, es oportuno preguntarnos qué paradigma de evaluación queremos construir en América Latina, reconociendo la tensión entre los dos modelos de sociedad mencionados. El propósito de este documento es plantear una serie de inquietudes que surgen del diálogo entre la academia y la política y que aportan a la construcción de una nueva forma de hacer evaluación.

Cabe aclarar que el presente trabajo ha sido elaborado en el marco del Programa Agenda Compartida, radicado en la Universidad Nacional de Lanús, lo cual justifica una breve explicación.

Agenda Compartida: relación sinérgica de la investigación, formación y cooperación²

La UNLa es una universidad que se define comprometida con la comunidad, es decir, la producción de conocimiento surge de las necesidades (demanda) de la comunidad y va dirigida hacia ella, ya sea en el plano de la formación de profesionales como en las actividades de investigación en orden a los problemas que la misma comunidad presenta como propios. Tanto la formación como la investigación se organizan sobre la base de campos problemáticos y no en función de disciplinas. La organización de la oferta educativa y de las actividades de investigación y vinculación tecnológica es transdisciplinar, evitando de este modo caer

² Programa Agenda Compartida: Evaluación de Políticas Públicas para Fortalecer la Democracia. www.agendacompartida.com.ar

en la trampa de los compartimentos estancos entre disciplinas, profesiones y sectores gubernamentales (Matus, 2007).

Además de la función académica y de investigación, tenemos una tercera función que es la de cooperación, a partir de la cual se entabla el nexo con la comunidad. La tarea de cooperación es la de construir puentes entre la comunidad externa y la comunidad académica. Los puentes permiten que el conocimiento propio de la comunidad (experiencia, saber práctico, cultura, valores) sea formalizado, sistematizado y reconfigurado por la universidad y devuelto en productos (formación de profesionales y académicos, más nuevos conocimientos) (Neirotti, 2013). En este marco se produce la vinculación tecnológica y la asistencia técnica.

Desde Agenda Compartida se busca generar una relación sinérgica entre formación, investigación y asistencia técnica. A medida que se produce la asistencia técnica –producción de conocimiento aplicado y capacitación a distintas organizaciones en materia de evaluación para su fortalecimiento institucional– se cuenta con material para la investigación, dado que de cada experiencia concreta se genera una serie de interrogantes en virtud de nuevos problemas que reclaman solución, lo cual motiva más indagaciones. Se trata, ya no de investigar sobre los textos, sino de investigar sobre problemas de la realidad (Jaramillo, 2006). Consecuentemente, los nuevos conocimientos adquiridos son volcados en las aulas y talleres para la formación de futuros evaluadores y analistas de políticas públicas.

En el marco del programa mencionado, se están desarrollando tareas de investigación diagnóstica –de tipo descriptivo– sobre las condiciones de la evaluación en la Argentina y América Latina. Otros trabajos tienen que ver con la relación entre la academia o la producción de conocimiento y su utilización para la toma de decisiones en políticas públicas (tanto en el mundo gubernamental como de la sociedad civil). En tercer lugar, se están llevando a cabo investigaciones orientadas a explorar las condiciones para el desarrollo de un nuevo paradigma de evaluación.

Nos moviliza la inquietud de que nuestros gobiernos estén al servicio de la grandeza de nuestras naciones y que respondan a las necesidades de la población. Buscamos contribuir al desarrollo de una democracia real y no solamente formal, con mayor igualdad y justicia social, que sea campo propicio para la mejora de la calidad de vida de las mayorías. De allí que pensamos que la evaluación de políticas no puede estar limitada al conocimiento de unos pocos técnicos y tomadores de decisiones sino que debe extenderse a fin de brindar mayor transparencia y participación ciudadana a las políticas públicas.

Hacia un nuevo paradigma de evaluación: superar los enfoques tecnocráticos

Hablar de un nuevo paradigma no implica crearlo sino estar en su búsqueda. Solo de la práctica de la evaluación, con la participación amplia de actores diversos, puede surgir un paradigma diferente que demuestre ser útil a los desafíos de nuestra época. Un paradigma de evaluación se elabora realmente con quienes hacen la evaluación, que no son solo los evaluadores y los técnicos sino que son también –o deberían ser– aquellos sujetos que están transformando la realidad, que están participando en el desarrollo de las políticas públicas.

Por lo tanto, intentamos ofrecer un humilde aporte, señalando los límites de las prácticas actuales, y a la vez nos preguntamos por los caminos nuevos que deberíamos explorar. En esa línea presentamos una serie de inquietudes a los efectos de que vayamos encontrando senderos entre todos para generar una forma de hacer evaluación adecuada a las necesidades de la época.

Nos planteamos que es necesario superar todo enfoque tecnocrático en materia de evaluación sin dejar de reconocer los aportes que se han hecho en esa línea. Bajo el amparo del «Consenso de Washington» se organizaron dependencias evaluativas y se

llevaron a cabo prácticas en América Latina que tuvieron características muy similares en distintos países. Junto con los fondos de inversión social que se desarrollaron para paliar la crisis del ajuste se pusieron en marcha programas o sistemas de evaluación social a los efectos de dotar de mayor racionalidad a las políticas sociales. Se implementaron organismos de evaluación de la educación, la salud, el trabajo, etc. Todos ellos de gran similitud y destinados a evaluar «modelos» de intervención también equivalentes y replicables. Llegaron de la mano de los organismos internacionales y de la banca multilateral, que proveía créditos a módicas tasas, pero con altas condicionalidades. Lo que cabe reconocer de esta época es que se comenzó a instalar la práctica de la evaluación (frente a la descentralización y desestatización era necesario evaluar el buen funcionamiento de las funciones que se delegaban en instancias inferiores de decisión) y que esta dejó la simiente que luego se utilizó más adecuadamente en función de las necesidades reales de los gobiernos y no de los organismos internacionales.

Pero el enfoque tecnocrático supone que son los técnicos quienes saben de política pública y que, por ende, ellos están destinados a garantizar la racionalidad, ignorando o menospreciando la dimensión política (que supone tensiones, debates, conflicto y construcción de consensos) y la presencia de múltiples actores en la construcción de una política pública.

Una de las perspectivas más usuales de la evaluación concibe a las políticas públicas como procesos de conversión de insumos en productos e impactos, según la siguiente secuencia:

1. Es necesario contar con un conjunto de recursos para llevar a cabo las políticas públicas.
2. Con estos recursos se llevan a cabo las actividades coordinadas que generan resultados o productos (bienes, servicios, conocimientos, dispositivos, regulaciones, etc.).
3. De los productos surgen transformaciones en uno o varios campos de intervención (efectos o impactos) o bien se mantienen condiciones adecuadas.

Se sostiene que por este camino es factible encontrar modelos de política pública que pueden ser replicados en distintas latitudes, es decir, modelos que adquieren validez universal. De allí surgen criterios de evaluación que han adquirido una gran difusión:

- Economía: gasto mínimo en la línea de la desestatización.
- Eficiencia: relación óptima entre los recursos y los productos.
- Efectividad: relación óptima entre los objetivos y los efectos o impactos
- Eficacia: organización y coordinación óptima de las actividades a fin de ganar los productos esperados en el menor tiempo posible.

Es necesario aclarar que no se niega la ventaja de analizar las políticas públicas como procesos de conversión. El problema radica en aplicarlo linealmente y pretender que eso sea todo o lo más importante. El enfoque tecnocrático supone que por ese medio se arriba a la verdad y ambiciona tener la visión validada por la ciencia a partir del método positivista empírico. Pero, en realidad, detrás de esto hay una visión ideológica que se impone como a-valorativa. Es decir, se trata de un enfoque en el que «pocos» son los que conocen cómo abordar la realidad (los expertos, los investigadores, los que tienen el saber técnico) y sus juicios evaluativos obedecen solo a la supuesta evidencia que les provee objetivamente «la realidad». Son juicios válidos para cualquier espacio y en cualquier tiempo. Experimentos que se pueden extrapolar desde cualquier lugar del mundo a otros lugares. De allí que desde esta perspectiva se piense que se pueden adoptar estándares uniformes para políticas públicas que se aplican en espacios y tiempos totalmente diferentes, visión de última, poco realista a la vez que autoritaria.

Del mismo modo, podemos decir que el uso de estándares que «miden» el desempeño de programas y sus impactos, utilizando un mismo patrón para realidades diversas, es por lo menos insuficiente y en muchos casos –cuando se menosprecian diversos factores coadyuvantes– inadecuado. Nuestra mirada

no niega la importancia de los estándares, siempre que no se termine en su sacralización. Sin dejar de lado el buen uso que se puede llegar a hacer de ellos y su necesidad, remarcamos la conveniencia de abordar comprehensivamente la realidad al momento de hacer evaluaciones (Stake, 2006). Las políticas son racimos de planes, programas y proyectos a través de los cuales se operativizan, y están todos relacionados entre sí. Resulta imposible tomarlos por separado, aun cuando se usen refinadas técnicas experimentales o cuasiexperimentales. Adicionalmente, cada sector de las políticas públicas está condicionado por otro (por ejemplo: pobreza por trabajo, trabajo por educación, educación por salud, salud por alimentación, etc.) de modo que nos enfrentamos al desafío de construir miradas intersectoriales. A su vez, cada nivel de gobierno (nacional, estadual/provincial, local) incide sobre los otros, lo cual debe ser tomado en cuenta cada vez más en la medida en que se imponen formas de gobierno multinivel.

En realidad, cada una de las políticas públicas (desarrollada en un determinado tiempo y espacio) constituye un caso que no es posible de igualar con otras políticas públicas; cada institución y cada política es un proceso de experimentación constante. Por lo tanto, cada política pública es una hipótesis de intervención que debe ser probada y una realidad única e irrepetible, aunque de ella podamos sacar mucho conocimiento que puede ser analógicamente transpuesto a otras experiencias. Estamos explorando de manera permanente y lo que se puede hacer una vez que se adquiere un conocimiento evaluativo que arroja luz no es replicar la experiencia sino transferir los aprendizajes para que, mediatizados por realidades diferentes, veamos en qué medida estos pueden resultar útiles para las otras políticas públicas. A tal fin es necesario trabajar con analogías y trasponer lo que hemos aprendido a los nuevos escenarios.

Cabe aclarar que pueden existir hipótesis de intervención que llamaremos de primero y segundo orden. Aquellas son las que permiten comprobar si son adecuados o no los objetivos planteados en el diseño (la visión, la realidad deseada: los cambios en el

ser, en el conocer y en el hacer) como así también los productos (bienes, servicios, capacidades, dispositivos, relaciones, marcos institucionales, etc.) que permitirían alcanzar esos objetivos. Las hipótesis de segundo orden son las de gestión (implementación) referidas a las distintas formas de organizar los recursos, las actividades, los tiempos, la comunicación y la coordinación. Las primeras coinciden con lo que Matus llama el momento normativo y el estratégico de las políticas públicas, y las segundas con el momento táctico operativo (Matus, 1987).

Hasta aquí, hemos visto las limitaciones del enfoque de las políticas como procesos de conversión (sin dejar de valorar sus aportes) y la ventaja de concebirlas como hipótesis de intervención. Pero es necesario dar un salto más para abordar la evaluación de las políticas públicas en toda su complejidad: considerarlas como campos de juego entre actores, de lo cual nos ocupamos en el siguiente apartado.

Multiplicidad de actores y conflicto en las políticas públicas

En materia de conocimiento, no hay un criterio único científicamente validado sino varios, cada uno de los cuales sostiene su validez. No podemos pretender encontrar una síntesis dialéctica al estilo hegeliano, sino más bien, como lo plantean Dussel (1974) y Scannone (2009), de lo que podemos hablar es de la *analéctica*. Esto es, contraponer una posición científica con otra, una posición ideológica con otra o una política con otra. En cualquiera de los planos, no se trata de la pretensión de sintetizar sino de que la contraposición sea el medio por el cual se pone a prueba la consistencia de cada una de las posiciones y que permite mejorar su calidad. Con la analéctica se tiende no a la síntesis totalizadora sino a la eminencia de las partes respetando su particularidad³.

3 El método analéctico –según Dussel (1974)– es el pasaje al justo crecimiento de la totalidad desde el otro y para «servir-le» al otro creativamente. La analéctica permite «el saber ubicarse, para que desde las condiciones de posibilidad

Otro tanto podríamos decir que ocurre en el plano de las políticas públicas y los modelos de sociedad en debate. La política es armonía y conflicto, acuerdo y oposición, cooperación y enfrentamiento, consenso y disenso. En algunos casos, la vida de las políticas públicas es efímera. En otros, largos procesos de estabilidad generan políticas llamadas de Estado, arquitecturas estables de toma de decisión con sentidos persistentes. Pero nunca existe un consentimiento que abarque al total de una sociedad; siempre reina la contraposición entre modelos y propuestas, aunque haya mayorías y minorías (por otra parte, siempre cambiantes).

En el quehacer evaluativo es necesario prestarle atención al conflicto, el cual no debe ser visto necesariamente como un elemento negativo sino como una oportunidad para la mejora siempre que las partes en tensión se visualicen como adversarios y no como enemigos. Para esto, es menester construir mecanismos democráticos en virtud de los cuales los oponentes «juegan» según reglas institucionales respetadas por todos, es decir, sobre la base de un consenso conflictual. Mouffe (2014) llama a esto democracia radical y plural, en la cual el conflicto no toma la forma de antagonismo (lucha entre enemigos) sino de agonismo (lucha entre adversarios).

La perspectiva tecnocrática de la evaluación no asume el conflicto en el desarrollo de las políticas públicas sino que trabaja sobre el presupuesto liberal de la estabilidad y la armonía (todo aquello que no encaja bien pasa a ser «disfuncional»). Se trabaja sobre la base de la permanencia de supuestas instituciones armónicas y un libre mercado autorregulado. De allí que se plantee poco o nada de la dimensión «política» de las políticas públicas (precisamente, el juego del poder donde distintos

de la revelación, se pueda acceder con justa interpretación, a la palabra del otro. Esa revelación del otro debe ser respetada en su analogía, es decir, considerar la palabra del otro como «semejante» pero, conservando la «distinción» metafísica de esa misma palabra. (...) Lo que permite la liberación de la totalidad es precisamente esa analéctica que se asume al aceptar la palabra reveladora del otro, asumiéndola con analogía, porque le permite comprender esa revelación asumiendo su distinción» (Rueda de Aranguren, 2018).

actores pugnan para darle a las políticas un sentido u otro) y se las reduce a cuestiones administrativas.

Debemos tener en cuenta la presencia de una gran multiplicidad de actores que intervienen en el desarrollo de las políticas públicas y que van tomando posiciones a lo largo de la vida de ellas. Se generan debates, alianzas y oposiciones en el momento de percibir los problemas públicos, de darles visibilidad como para ubicarlos en la agenda pública y de bogar por su inclusión en la agenda gubernamental. Estos movimientos continúan cuando se buscan las distintas alternativas de solución y más aún en el momento de decidir cuál de ellas debe ser adoptada. A su vez, no finaliza la contienda cuando llega la hora de implementar políticas, sino que pasa a expresarse por otros medios, facilitando u obstaculizando la gestión operativa. Y finalmente, es de suponer que cuando se evalúan las políticas, las tensiones entre varios actores (o bloques de actores) se expresan a través de diferentes juicios de valor.

Estos actores tienen, además de sus valores, sus intereses, sus representaciones (formas de ver la realidad), su relato (explicaciones de por qué las políticas públicas funcionan de una manera determinada), sus recursos variados (de conocimiento, de capital, de relación social y de tipo simbólico) con los cuales facilitan u obstaculizan el proceso de toma de decisiones y de implementación de políticas. A partir de allí se movilizan para darle a las políticas públicas un sentido u otro.

Cada política pública es en realidad un campo de juego, de lucha por el poder. Tal como lo plantean Bourdieu (2008) y Matus (2007), la lucha se da primero por ganar posiciones dentro de un marco establecido de reglas del juego, pero también la puja puede excederlo y hay momentos en los que incluso están en disputa las mismas reglas. Por lo tanto, en nuestros estudios evaluativos debemos contemplar a las políticas no solo como hipótesis de intervención sino también como campos de juego de actores que sostienen las hipótesis.

La atención hacia los actores, además de ser requisito para hacer un análisis evaluativo realista, es condición para la

comunicación de los conocimientos que se producen en la evaluación y para promover la participación en su generación. El conocimiento en manos de los distintos actores involucrados, ya sea de manera directa (participan en el proceso de conversión como agentes del programa o política, proveedores o destinatarios) o de manera indirecta (no participan en el proceso de conversión, pero están concernidos de algún modo) es el principal recurso de la transformación. De este modo, la evaluación deviene más democrática y a su vez se transforma en un instrumento de construcción de la democracia que está en permanente crecimiento.

Si el conocimiento es coproducido con los actores, genera mejores condiciones para la apropiación de los resultados de la evaluación por parte de ellos y, en consecuencia, un uso adecuado de ellos. A su vez, garantiza la validación del conocimiento dado que se ha puesto a prueba a lo largo del proceso de coproducción; si es posible, desde las actividades tempranas de la evaluación, como la definición de sus objetivos y la elaboración de las preguntas clave. De este modo deja de presentarse como verdad revelada a la manera de los temibles informes finales y pasa a ser una fuente amigable de aprendizajes. Adicionalmente, es un facilitador de la comunicación interna y externa de los equipos de gestión, promoviendo la «responsabilización» (haciendo que cada cual comprenda mejor su rol y el de los demás integrantes del equipo, adjudicando responsabilidades hacia el futuro). Por último, por este medio la evaluación pasa a ser un valioso recurso para dotar de transparencia a las políticas públicas y para someterlas al juicio valorativo de la ciudadanía.

En esta línea, de interactoralidad intensa y en entornos cambiantes que invitan a la adaptación, es menester asumir la complejidad del mundo de las prácticas públicas y, por ende, de su evaluación. Para ello, resultan propicios los aportes de Patton (2011:5-8) que propone las siguientes dimensiones:

- No-linealidad: las políticas públicas, y por tanto su evaluación, se desenvuelven en una realidad siempre cambiante que no sigue patrones estables.

- Emergencia: los actores durante la evaluación políticas públicas (también en el diseño y la implementación) interactúan y, como resultado, emergen patrones de auto-organización que o bien promueven la coproducción de conocimientos o bien lo obstaculizan.
- Dinamismo: las interacciones entre los actores en un proceso evaluativo están inmersas en un ámbito de constante movimiento.
- Adaptación: un evaluador debe considerar que todo proceso interactoral implica que los distintos agentes aprenden y se apropian del conocimiento, adaptándose al nuevo contexto.
- Incerteza: la evaluación se enfrenta a condiciones de complejidad que hacen que los procesos y los resultados sean impredecibles, incontrolables y desconocidos de antemano.
- Co-evolución: si durante la implementación de una evaluación se producen instancias de coproducción y aprendizaje entre los actores, se pone en marcha un proceso sostenido en el tiempo de evolución y crecimiento.

La producción de conocimiento desde una perspectiva democrática

En nuestra búsqueda de fortalecimiento de la relación entre evaluación y democracia, encontramos interesantes antecedentes. Por un lado, existe una corriente europea que asume como principio el derecho del público a saber. En el diseño de una evaluación el evaluador democrático está llamado a contribuir con la formación de una ciudadanía informada, actuando como mediador entre los grupos que poseen la información y aquellos que la necesitan. El evaluador democrático debe hacer que los métodos y técnicas sean accesibles a no especialistas, esto es, a la ciudadanía en general.

Por otro lado, la corriente norteamericana vincula a las evaluaciones con estructuras sociopolíticas y morales más amplias, articulando tres requisitos para que la evaluación se realice de un modo que fortalezca la democracia, a saber: inclusión, diálogo y deliberación. Retomaremos el último de estos conceptos hacia el final de este trabajo (Patton, 2002).

Comencemos por un requisito ineludible del aporte de la evaluación a la democracia: que el conocimiento sea producido democráticamente. El conocimiento producido por la evaluación tiende a ser diversificado y a tener múltiples elementos. Es diversificado por su origen porque, si planteamos una perspectiva democrática, debemos auscultar una gran cantidad de voces y empoderar a los más débiles. Por lo tanto, tenemos que prestar atención a los flujos constantes de comunicación entre los evaluadores y los destinatarios de este conocimiento, de ser posible –como se señala más arriba– coproductores de este conocimiento.

Análisis empíricos realizados sobre la base de 94 informes de evaluación publicados entre el 2003 y el 2015 en Argentina, nos permiten inferir los siguientes niveles de participación de los actores en los procesos evaluativos⁴:

1. Informantes clave: la participación está ajustada a los instrumentos de recolección de la información que proponga el equipo evaluador (teniendo en cuenta los objetivos de la evaluación previamente definidos en el planteamiento). La participación de los actores se da en tanto que estos son receptivos de dichos instrumentos en el marco de responder a las

4 Los análisis surgen de dos proyectos de investigación, a saber: 1. Convocatoria de proyectos de investigación UNLa: Amílcar Herrera 2014. Título: *Evaluaciones de políticas públicas en el marco de las transformaciones del Estado 2003-2014*. Director: Nerio Neirotti; Codirectora: María Eugenia Brissón; Investigadores: Matías Mattalini, Victoria Fernández y Aarón Attías, Becario: Ricardo Soto. 2. Convocatoria de proyectos de investigación UNLa: Amílcar Herrera 2015. Título: *Reflexiones y prácticas emergentes hacia un nuevo paradigma de evaluación de políticas públicas en América Latina entre 2010 – 2015*. Director: Nerio Neirotti; Codirectora: María Eugenia Brissón; Investigador: Matías Mattalini; Becaria de posgrado: Dolores Guichandut.

preguntas-problema que se hayan formulado los evaluadores en conjunto con quienes solicitan la evaluación.

2. Consulta no vinculante: en este segundo nivel, los actores son más que meros informantes. Se constituyen en sujetos de consulta de los evaluadores y mantienen un diálogo más intenso y constante durante el proceso, aunque su intervención no es vinculante explícitamente al análisis y a las conclusiones. Por lo tanto, la comunicación de los conocimientos producidos no incluye necesariamente a los distintos actores consultados.

3. Interpretación de resultados y participación en las decisiones: en este caso, el equipo evaluador no solo considera a los actores como agentes de consulta permanente sino que los hace partícipes e intérpretes de las distintas decisiones que se van tomando a lo largo del proceso así como también de los distintos resultados que se van obteniendo. Se establece una comunicación interactiva con los distintos actores y se entiende como relevante cada intervención, vinculando las opiniones e interpretaciones a la redacción final de conclusiones y recomendaciones.

4. Cogestión del proceso evaluativo: en este último nivel, los actores son interlocutores y están implicados en el planteamiento de la evaluación (definición de objetivos, preguntas problema, análisis de colaboración y conflicto, etc.), en el diseño (matriz con la cual se plantea la investigación aplicada), en la programación (organización y cronograma de trabajo), en la recolección de la información (trabajo de campo), en el análisis, las conclusiones y la elaboración del informe final. Así, se establecen estrategias de comunicación (reuniones, talleres, foros y debates mediante sitios web, intercambios y diálogos informales, etc.) promoviendo una participación activa, permanente y vinculante de los actores en todo el proceso.

A la presencia de las distintas voces se agrega la necesidad de tomar en cuenta las distintas perspectivas teóricas y

metodológicas. Se ha hablado del riesgo de trabajar con datos y metodologías para su recolección y procesamiento haciendo caso omiso de la teoría (Martínez Mediano, 1998), pero también se ha llamado la atención sobre la elección de una sola aproximación teórica cuando los temas en discusión, en función de su complejidad, suelen requerir la contrastación de distintas perspectivas. Igualmente, los aportes suelen ser limitados cuando se recurre a una sola orientación metodológica (mayormente la cuantitativa) (Stake, 2006).

Aparte de tomar en cuenta a todos los actores intervinientes y recurrir a distintas perspectivas teóricas y metodológicas, es menester trabajar para generar mejores condiciones de comunicación y negociación entre ellos, o de contrastación fundamentada de propuestas cuando hay distintos bandos.

Evaluar (adjudicar el mérito, valor o importancia a algo, a alguien o a los procesos de decisión y acción que son las políticas públicas) implica indagar sobre la trama de relaciones entre actores, instituciones o grupos, y prestar atención a distintas perspectivas de análisis. Para esto es necesario demarcar los límites (vemos esto o lo otro y lo demás queda fuera de nuestra atención). Llevar a cabo esta delimitación supone la existencia de una configuración de poder que condiciona a la vez que también genera efectos condicionantes en la dimensión del poder (Williams, 2017).

La evaluación se asemeja a la investigación académica en el sentido de que es una producción sistemática de conocimientos (sigue procedimientos científicos, se apoya en datos, cuenta con marco teórico y metodología), pero emite juicios valorativos y está orientada hacia la toma de decisiones. En esta línea, supone pasos previos de identificación de actores y negociación con ellos (o quienes los representan) para definir el cuerpo de valores en los que se referencia la evaluación. Además de esto, conocer e interactuar con los involucrados es indispensable para esbozar, diseñar, programar y delimitar la tarea. Existe, por otra parte, un arduo trabajo de consulta, y de validación y transferencia del conocimiento.

Si bien se han desarrollado muchas tecnologías y metodologías de investigación para la producción del conocimiento en las evaluaciones, no ha ocurrido lo mismo para facilitar la interacción con los destinatarios de la investigación evaluativa, sean estos políticos, tomadores de decisiones o la ciudadanía a través de organizaciones y movimientos de la comunidad. No solo se trata de la interacción entre los evaluadores y los actores involucrados en la política públicas sino también entre estos mismos. A tal fin es menester desarrollar condiciones y capacidades de negociación, para lo cual los evaluadores pasan a ser facilitadores del diálogo, es decir, mediadores (Guba y Lincoln, 1989).

La población interpela al Estado, lucha, presiona si es necesario, y demanda mayor participación para poder tener control e incidencia sobre las políticas públicas. Requiere asimismo el acceso al conocimiento evaluativo que arroja luz sobre las zonas opacas de la política. Creemos que es importante pensar en el desarrollo cada vez más acabado y profundo de las metodologías de la comunicación (precisamente en esta época en la que ha adquirido una importancia creciente por la incidencia de las redes y de las nuevas tecnologías). La comunicación no es una obligación formal con la que se cumple al final de un proceso evaluativo, luego de haber realizado el análisis de los datos. Es conveniente comenzar con ella desde el momento inicial en el que se hace el planteamiento de la evaluación y proseguir a lo largo de todo el proceso evaluativo. Es bueno recordar que los actores diversos les dan significados e importancia diferentes a los contenidos de la evaluación, razón por la que se requiere construir vasos comunicantes a través de los cuales brindar información diferenciada, ajustada al interés de dichos actores⁵.

Aparte de esto, hay que contar con capacidades pedagógicas para que esta interacción entre los distintos actores con los evaluadores garantice la apropiación de los conocimientos,

5 Se suele hablar de audiencias y de la conveniencia de brindar informes de evaluación de acuerdo con sus características diferentes. Preferimos no ceñirnos a este concepto que tiene una connotación pasiva de los receptores y abrirnos a la idea de actores como protagonistas y coproductores de la información.

transformados en aprendizajes sobre la práctica. De este modo se garantiza que el conocimiento que se está produciendo llegue a usarse realmente. Si el conocimiento no es útil la evaluación es estéril (Patton, 2008), y para que el conocimiento sea apropiado y usado es necesario que los evaluadores desarrollen capacidades pedagógicas. Teniendo en cuenta que habrá mayor apropiación mientras haya mayor comprensión, y que ésta también está asociada a la coproducción del conocimiento realizada durante todo el proceso evaluativo, es necesario señalar que es crucial trabajar en pos del desarrollo de la inteligencia de las organizaciones: la generación de capacidades de pensamiento colectivo sobre la política pública que le concierne, el impulso del hábito reflexivo y la existencia de una cultura evaluativa (naturalización del ejercicio de evaluar y percepción de este ejercicio no como una amenaza sino como una oportunidad).

Vemos aquí cómo se complejiza el quehacer evaluativo: los evaluadores, además de ser investigadores, planificadores y gestores de los procesos de evaluación, deben contar con capacidades comunicativas, de negociación y pedagógicas. Más aún: la capacidad política no puede estar ausente. El evaluador no podría decir «yo no tengo nada que ver con la política», como tampoco podría pretender ser valorativamente neutro. No se trata de que se transforme en un militante partidario, sino de que comprenda lo que es la contienda del poder y sepa trabajar en medio de esa lucha. La política tiene dos fases: la agónica y la arquitectónica, tal como tempranamente lo enunció Aristóteles. La primera está relacionada con la acumulación de fuerzas para decidir qué problemas tratar, qué alternativas de solución elegir y cómo implementar la política. La segunda refiere al diseño de la política, el desarrollo de capacidades para implementarla y la ejecución misma. Una trata sobre la acumulación de fuerzas para la contienda en la que se le imprime el sentido deseado a la política según valores e intereses de quienes la promueven y ejecutan. La otra apunta a la obra misma de la política. No son etapas sino fases o dimensiones que coexisten.

Para finalizar, cabe decir que la producción democrática de conocimiento es un requisito para cumplir con el aporte esperado de la evaluación en la consolidación y profundización de la democracia. Es una condición necesaria pero no suficiente. Es menester avanzar –como se verá en los dos apartados siguientes– hacia la perspectiva de derechos en la evaluación y hacia la generación de condiciones para dotar de sentido (desde esta perspectiva) a las políticas públicas.

La evaluación desde la perspectiva de derechos

Nos permitimos hacer un breve recorrido de la evaluación en nuestros países hasta llegar al arribo de la perspectiva de derechos. Se ha transitado un largo y provechoso camino desde la época de desarrollo del Estado de bienestar, cuando se organizaron estructuras públicas proveedoras de información para la toma de decisiones de gobiernos nacionales y subnacionales, tales como las estadísticas educativas, vitales y económicas o los censos de población y vivienda. Proveen datos confiables que permiten a los planificadores tener un buen panorama para mirar hacia el futuro y también para hacer el seguimiento de las políticas. Entre las décadas de 1950 y 1970 se consideraba que la tarea central en materia de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas correspondía al planificador y que, luego, se debía ejecutar lo que ya se había diseñado (era la época de los planes maestros con una desagregación minuciosa de las actividades que había que realizar). La evaluación estaba ceñida a la elaboración de diagnósticos, al análisis ex – ante de las alternativas de diseño y, a lo sumo, al seguimiento de los procesos, sin pretender corroborar resultados (puesto que si la planificación estaba bien encaminada, los resultados estarían asegurados).

Luego, en las décadas de 1980 y 1990 (y principalmente en esta última), de la mano del neoliberalismo y del Consenso de Washington, y en el marco de procesos de descentralización, desconcentración y desestatización, se consideró necesario saber qué resultados tenían las políticas públicas en aquellos ámbitos de delegación y se avanzó –en la línea de la nueva gestión pública– hacia la evaluación por resultados. El planteo era de este tipo: «se delegan potestades (cabe aclarar que no necesariamente recursos, porque en gran parte de los casos no fue así) y luego se controla la calidad de la gestión, es decir, se comprueba si el ámbito al que se le delegó la realización de política (planes, programas, proyectos, líneas de acción) ha tenido éxito o ha fracasado» (Neirotti, 2012). Esta práctica se llevaba a cabo –y sigue en pie en nuestros días– generalmente con estándares uniformes o con una débil diversificación. De manera que se pretendía comparar la política educativa en una metrópoli y en una lejana ciudad del interior del país casi con los mismos estándares; en una escuela del centro de cualquier ciudad y en una escuela marginal; en una universidad tradicional con un gran desarrollo y en una universidad nueva con un desarrollo incipiente de sus funciones académicas y de investigación.

Además, ¿quién establece los objetivos y las metas sobre la base de los cuales se miden resultados? Habitualmente lo hace el gobierno a través de los técnicos a los cuales se ha encargado esta tarea. No se niega la capacidad de los técnicos, proveniente de su formación académica y de su experiencia profesional, pero su trabajo y sus puntos de vista, si bien son indispensables, no resultan suficientes. Tampoco lo son las perspectivas de quienes tienen a su cargo la gestión gubernamental, dado que se trata solo de una mirada que tiene que ser complementada con el concurso de los diversos involucrados.

Asumamos que es un gran avance haber pasado de hacer diagnósticos, evaluaciones ex-ante y seguimientos de los procesos a la estimación de los resultados. Pero estamos todavía muy lejos de saber si se hacen efectivos aquellos derechos que están cristalizados en nuestras constituciones o los que, aún sin tener

estatus constitucional, emergen a través de las demandas y de la movilización y por ende son reconocidos por las mayorías como válidos. Hay un trecho muy amplio entre conocer si se logró lo que se proponía hacer en la planificación de políticas y programas públicos, y conocer si los derechos declamados se hacen realidad. Evaluar desde la perspectiva de derechos significa ver qué nos falta para que haya una realización plena de la igualdad, la justicia social y una mejor calidad de vida para todos (Abramovich y Pautassi, 2010).

Es de destacar el progreso que significó para la evaluación desde la perspectiva de derechos la Cumbre de Alto Nivel de septiembre de 2015, en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas. En esta oportunidad, los Estados miembros aprobaron el documento «Transformar nuestro mundo: La agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». El mismo permite contar con un nuevo marco de trabajo en las dimensiones económica, social y medio ambiental. La Asamblea General de las Naciones Unidas sancionó la puesta en marcha de dicha Agenda reafirmando el compromiso esencial de acabar con la pobreza y las privaciones en el mundo, advirtiendo que si este logro no se alcanza no puede haber desarrollo sostenible posible (Naciones Unidas, 2015).

Pero más allá de contar con una referencia internacional de gran peso para las políticas y una profusa tarea de construcción de indicadores en los países para su evaluación y seguimiento, nadie podría ignorar que los derechos se conquistan y defienden con organización. En determinados momentos de acumulación de poder se impulsan desde los gobiernos procesos de crecimiento de los derechos de las personas y de las comunidades; pero finalmente, si las comunidades no están organizadas y movilizadas para defenderlos, tarde o temprano se generan retrocesos. Esto está ocurriendo en varios países de América Latina, donde se vive la tensión mencionada entre dos modelos de sociedad, lo cual condiciona las metas fijadas para las políticas públicas y más aún la discusión sobre los derechos. Por lo tanto,

podemos decir que los derechos se efectivizan en la medida que los sujetos devienen protagonistas activos de su realización.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es la diferencia de puntos de vista sobre los derechos; existe mucha discusión y contradicciones tanto en la idea sobre ellos como en su realización. No es lo mismo hablar de derechos desde la perspectiva social inclusiva que hacerlo desde la perspectiva liberal individualista en la que todo se mide con la vara del mérito; no da igual concebir a la educación como un derecho y un bien público y social que considerarla un bien transable en el mercado; es diferente hablar de igualdad de «oportunidades» a poner el acento en la igualdad de posiciones, habida cuenta de que no todos se encuentran en la misma posición (situación o punto de partida) para aprovechar las oportunidades que se ofrecen (Dubet, 2011). La existencia de concepciones diferentes invita a avanzar más allá de los propios indicadores (los cuales también requieren definiciones conceptuales previas que dan a lugar a intensas y recurrentes confrontaciones de puntos de vista y sus fundamentos) abriendo el paso a deliberaciones relacionadas con la implementación de las políticas y la búsqueda de las mejores alternativas.

En consecuencia, para poder hablar de perspectiva de derechos y de contribución de la evaluación a la democracia es necesario reunir al menos estas condiciones:

1. Llevar las metas del diseño o planificación de políticas hacia los derechos de la comunidad y de las personas. Esto no significa que no haya que señalar resultados esperados intermedios, pero siempre estará presente la plenitud de derechos como meta estratégica y la comparación entre lo que se ha alcanzado hasta la fecha y la brecha que falta recorrer para lograr la efectivización de derechos. Esto tiene un correlato en el plano político, que consiste en definir el recorrido necesario para pasar de una democracia formal a una democracia real, donde se reúnan libertad con igualdad y justicia social.

2. Incluir la mirada y facilitar el empoderamiento de aquellos sectores de la población en situación de pobreza, el enfoque de género, la interculturalidad y la perspectiva de las personas con discapacidad, entre otros, que no cuentan con el acceso a una ciudadanía plena o están en riesgo de perderla (Fetterman, 2005).
3. Incorporar la mirada y el protagonismo de los destinatarios de las políticas en la definición y realización de los derechos. Su protagonismo no debe estar limitado al acto formal del voto y tiene que extenderse hacia un ejercicio dinámico de participación en el diseño y evaluación de políticas. Difícilmente los derechos puedan hacerse realidad si no son los propios sujetos quienes los definen y defienden.
4. Generar condiciones para que el conocimiento evaluativo sea apropiado por los sujetos (y antes, coproducido), a fin de que devenga insumo para el fortalecimiento político, el desarrollo de la deliberación pública, el control social de las funciones de gobierno y la elaboración de propuestas alternativas cuando se lo considere conveniente.
5. Además de evaluar para dotar de más transparencia a las políticas, es menester desarrollar capacidades comunitarias para el manejo de la información, el análisis y el ejercicio propositivo, sobre todo cuando se trata de los sectores más postergados que marchan hacia su empoderamiento.

La evaluación al servicio de la deliberación y la construcción del sentido de las políticas públicas

Cada vez que se lucha por un derecho, se tocan intereses emparentados con el privilegio y la inequidad. Para generar igualdad, donde hay una gran acumulación de capital apropiado individualmente, resulta inevitable generar una transferencia

hacia los sectores más postergados y humildes de la sociedad. Para lograr que los derechos sean efectivos, es necesaria la organización y la movilización de los sujetos desde la perspectiva de sus propios valores (es decir, poner en práctica la fase agonal de la política) y también la elaboración de propuestas y la puesta en marcha de experiencias transformadoras (fase arquitectónica). Todo esto supone contar con la capacidad para argumentar y convencer, para dialogar y contraponer, para desarrollar el relato explicativo y propositivo. En síntesis, para construir y dotar de fuerza el sentido que se le pretende imprimir a la política pública.

Hoy en día estamos viendo cómo los medios de comunicación de masas tienen una influencia exagerada sobre la producción de sentido de las políticas públicas. Otro tanto ocurre con los mensajes emitidos y gestionados a través de las redes y los medios digitales, apoyados en la eficacia que proveen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Se trata de una influencia que va más allá de la fundamentación con datos y con hechos. Estamos en la época llamada posfáctica o de la posverdad, donde lo importante es crear, inventar un relato, armar una «realidad ficticia» y hacer creer que la realidad que se vive cotidianamente es la «natural», la única posible. Es decir, se trata de generar un «sentido común» y tomar como normales condiciones de vida adversas para grandes sectores de la población.

Las redes digitales son un poderoso instrumento de recolección y procesamiento de información a nivel masivo, que permite diseñar mensajes personalizados a distintos sectores de la población, a fin de condicionarlos a un nivel prerreflexivo, aceptando como inevitable lo que se podría cambiar. Desviar la atención de las problemáticas centrales para dirigirla hacia cuestiones secundarias, inundar la mente con asuntos banales, generar contraposiciones o enfrentamientos con quienes escapan a la responsabilidad de los problemas y ocultar la causa de estos, son algunos de los medios con los que se construye una nueva forma de poder a la que Byung-Chul Han (2018) llama «psicopolítica».

Se apela a las emociones y los mecanismos cerebrales más elementales, tales como las sensaciones de miedo, inseguridad, amenaza de violencia y caos o temor al vecino más próximo. Problemas ficticios recargados por los medios de comunicación y las redes digitales y responsables también ficticios de amenaza cercana: un modo de anestesiar las mentes que nos desafía a buscar caminos para llevar reflexividad a los argumentos políticos, racionalidad al análisis –no solo de las políticas públicas a alto nivel sino también en las discusiones cotidianas de la calle– y fundamentación basada en evidencias empíricas, de fuentes constatables y que se puedan contraponer.

De allí que, desde la evaluación, resulte conveniente aportar a la construcción de sentido de las políticas públicas, generando conocimiento, develando la realidad, desmantelando imágenes y discursos ficticios, empoderando a los sectores más débiles para que produzcan su propio relato, haciendo emerger las voces que están sumergidas. Se trata, sobre todo, de brindar argumentos para que la ciudadanía pueda producir su propio texto y no comprar un texto hegemónico como si fuera la única explicación y fundamento de la vida democrática.

En síntesis, no hay valores universales para interpretar la política y las políticas públicas, por lo tanto, no puede haber evaluación (valoración) universal. La evaluación produce conocimiento «situado», propio de determinada época y espacio pero, sobre todo, de determinado grupo social. Necesariamente están presentes distintas perspectivas y relatos explicativos de la realidad que no deben ser acallados, sino que se debe contribuir a que emerjan. En esa línea, la dotación de sentido a las políticas es parte de la lucha por el poder.

Todo lo cual implica que, si nos proponemos profundizar la democracia, dotándola de mayor igualdad y justicia social, la evaluación debe contribuir a ello facilitando y promoviendo el acceso equitativo al conocimiento sobre las políticas públicas, sus logros, sus carencias, sus sentidos y sus desafíos.

Toda inquietud por democratizar el acceso al conocimiento y la información supone contemplar los cambios vertiginosos que

se están produciendo en virtud de la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Cambios relacionados con la disponibilidad –en tiempo real– de información multiplicada exponencialmente, lo cual genera nuevos desafíos en el diseño de estrategias de búsqueda, selección y reconfiguración del conocimiento disponible. También en la recuperación de la intimidad del pensamiento y la centralidad de la persona frente al bombardeo constante y veloz al que nos exponen la llegada permanente de señales y mensajes a través de Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn, Whatsapp, Telegram, WeChat, etc., que nos tensionan centrífugamente. Además, el lenguaje y los signos también están viviendo una gran transformación: frases cortas e impactos visuales y auditivos reemplazan, o al menos se agregan, a formas más elaboradas de pensamiento.

No menos importante que estas transformaciones generadas por las tecnologías de la información y la comunicación son los cambios que están produciendo en las relaciones de sociabilidad. Estos tienen un gran impacto en la generación de sentido de las políticas públicas y en la deliberación colectiva. El contacto con los otros se multiplica de modo inconmensurable y los tiempos se acortan. Se vive una sensación de simultaneidad en las relaciones y de presente continuo en los encuentros que apunta a que los contactos sean más efímeros. Pero también se generan excelentes oportunidades para la constitución de equipos y redes productivas de aprendizaje, de prácticas laborales, culturales, educativas o de otros tipos, de debate político y de discusión de proyectos y programas.

Con todo lo expuesto cabe preguntarse: ¿es suficiente el ámbito del Estado para desarrollar una evaluación que resulte útil y funcional a la participación reflexiva de los distintos sectores de la sociedad civil? Siendo la evaluación conocimiento aplicado, orientado a la transformación y la mejora de las políticas públicas, siendo estas objeto de debate constante en la sociedad según los valores con los que se posicionan los actores, y siendo el conocimiento un recurso no solo para develar la realidad sino

también para ejercer el poder, ¿no cabe pensar en la ampliación del horizonte institucional de la práctica evaluativa?

Reflexionar sobre las políticas públicas es una potestad y una responsabilidad de toda la ciudadanía respecto de la cual el Estado debe proveer herramientas, pero no necesariamente ejercer monopólicamente la función evaluativa. Si bien cabe a este trabajar por continuas mejoras en las políticas públicas para dotarlas de calidad y equidad y, en definitiva, hacer realidad los derechos de los ciudadanos, distintos ámbitos de la sociedad civil necesitan y pueden aportar información y conocimiento para el análisis y la hechura de las políticas públicas.

Es menester que quienes impulsan la evaluación como tarea para la mejora de políticas (ámbitos profesionales y académicos que se ocupan de la evaluación) estén atentos y preocupados por brindar a la sociedad (y no solo al Estado) oportunidades formativas en la materia, capacidades institucionales, mecanismos de articulación y de trabajo en red, fortalecimiento profesional y ámbitos de articulación entre analistas y hacedores de políticas.

Pero, incluso más allá del espacio profesional e institucional, es la población en su conjunto a la que le conciernen las políticas –en algún grado, al menos–, precisamente por el carácter público que tienen y, en tal sentido, estas se tornan objeto de análisis y debate colectivo. Una mirada amplia de la evaluación nos permite extender el concepto más allá de la actividad sistemática, a cargo de especialistas, que se realiza en ámbitos cerrados, para llevarla al «ágora». Una democracia robusta supone una ciudadanía informada a la vez que formada para escrutar las decisiones gubernamentales, es decir, para pensar «evaluativamente», combinando la perspectiva axial con el conocimiento fundado en información y procedimientos válidos.

Durante este siglo han proliferado las movilizaciones populares en pos de la ampliación de los derechos de los ciudadanos, al amparo de gobiernos progresistas que han impulsado la organización social y el debate colectivo. Más allá de que en muchos países se ha producido el retorno del neoliberalismo, la práctica

de la movilización y el debate se mantienen, en muchos casos, en protesta y como resguardo frente al retroceso de los derechos adquiridos anteriormente. En este marco de politización que no ha menguado, comenzaron a surgir (como respuesta a una demanda de información poco estructurada y un tanto caótica, pero no por eso menos intensa) valiosos aportes de centros, institutos, observatorios y laboratorios de políticas con el propósito de hacer un seguimiento del avance o retroceso de derechos o simplemente una observación sobre el rumbo de las políticas públicas.

En algunos casos provienen de ámbitos académicos (universidades, academias, centros de investigación, etc.), pero también es notorio el desarrollo de los que han surgido de ámbitos sociales. En esta línea, la miríada de actores diversos involucrados son cohacedores de las políticas, planes, programas y proyectos a la vez que coproductores del conocimiento evaluativo. Se hace evaluación cuando se analiza el estado de situación de una determinada área o sector (educación, salud, trabajo, seguridad, etc.) en un determinado ámbito geográfico y jurisdiccional (nacional, estadual/provincial, local), tarea que puede tanto hacer el Estado como los partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones no gubernamentales, institutos, universidades, organizaciones profesionales, grupos identitarios, etc., todos los cuales proveen información y la necesitan para la valoración de las políticas.

Para finalizar, no podríamos dejar de reflexionar que es menester recordar siempre que la evaluación es una actividad de apoyo subordinada a las políticas públicas y no un fin en sí misma. No existe la evaluación como actividad en general, sino que está referida a políticas concretas. En este sentido resulta imposible pensar en evaluación en abstracto, esto es, más allá de las decisiones y acciones políticas. No hay metodologías de evaluación en general (aunque sin duda hay aspectos metodológicos comunes) ni tampoco teorías de la evaluación desligadas de las teorías de los campos de conocimiento problemático y disciplinar propios del objeto de análisis.

Cabe a su vez alertar sobre los riesgos de embarcarse en una deriva endogámica y corporativa por parte de los evaluadores cuando se reiteran –encuentro tras encuentro de profesionales y redes– reflexiones sobre la evaluación «en abstracto», sus métodos, las condiciones para llevarla a cabo, la formación, los mecanismos para extenderla como cultura y afianzarla como profesión, etc., sin pensar en los escenarios concretos donde se llevan a cabo. El grado de desarrollo de las políticas, su sistematización, su comunicación, su sentido, los actores que las sustentan, la formación de alianzas y oposiciones políticas, el análisis de bloques de poder, los relatos que los sostienen, entre otros aspectos, son cuestiones fundamentales a las que los evaluadores deben prestar máxima atención.

Solo cuando lo hacen –sin temor a la política en su dimensión agonal o sin pretender estar por encima de ella– pueden ofrecer un servicio para la mejora del gobierno y de la gestión pública y para la profundización de la democracia. Lo contrario equivale a pensar que los gobiernos y las políticas públicas deben «adaptarse» a los evaluadores y considerar que solo se puede evaluar cuando se cumplen ciertas condiciones. Sin duda que el contar con presupuestos, estructuras gubernamentales, datos, buenas condiciones de diálogo y normas precisas facilita la tarea. Sin embargo, toda política pública es evaluable en algún sentido: en cualquier momento del ciclo de las políticas públicas los evaluadores tienen algo que ofrecer (siempre se hacen análisis valorativos) a fin de dotarlas de coherencia, consistencia, factibilidad, viabilidad, sostenibilidad, fortaleza institucional y de una buena gestión.

Se ha dicho durante mucho tiempo que la evaluación entra a tallar al final del ciclo de las políticas, cuando son observables los resultados, a fin de constatar los logros; y mucho se ha discutido también esta idea con el fin de afianzar la noción de que la evaluación, en realidad, es un proceso permanente de indagación durante toda la vida de las políticas. Adhiriendo a este punto de vista, nos animaríamos a ir más allá y sostener una perspectiva que puede ser considerada un tanto provocativa: es

la evaluación, como análisis sistemático y valorativo, la que puede ayudar a estructurar las políticas públicas –desde su misma génesis, así como en cualquier momento posterior– imprimiéndoles racionalidad, aunque de modo siempre limitado en función de los juegos de poder y los acuerdos políticos. Nunca deja de haber política pública (acción u omisión) y los evaluadores no podemos esperar condiciones óptimas, sino que estamos invitados a entrar en el mundo del caos y asumir las situaciones complejas.

Solo por este sendero seremos hacedores de una sociedad mejor. Más que un manso río de deriva cartesiana, nos desafían rápidos llenos de riscos; más que la placentera certeza de las sinfonías acabadas, nos aguarda el espacio abierto del jazz invitándonos a la improvisación creativa. En este andar, la obra posible en el marco de la incertidumbre será mejor que la obra perfecta alejada de cualquier utilidad.

Referencias bibliográficas

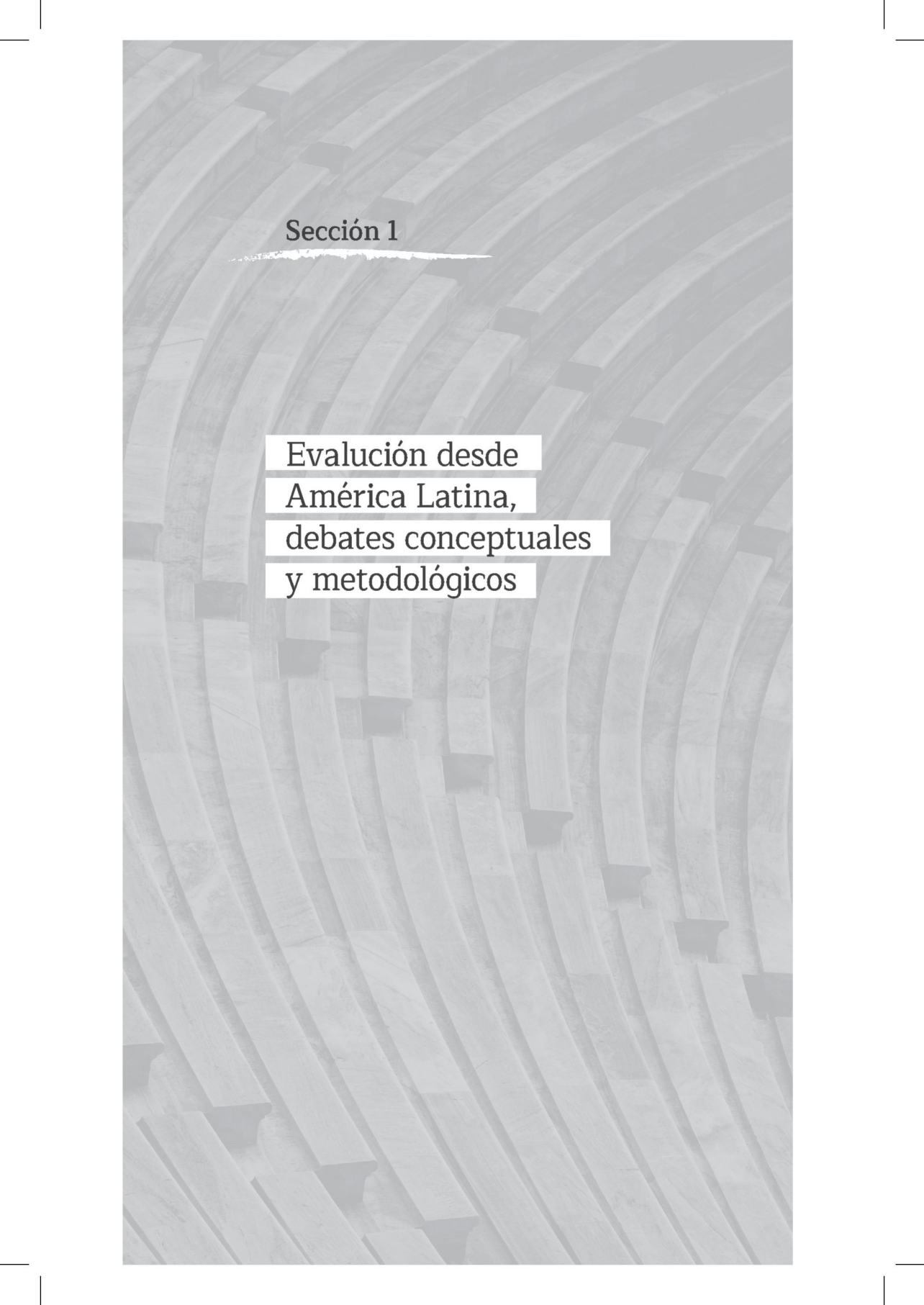
- Abramovich, V. y Pautassi, L. (Comps.) (2010). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (2008). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Byun Chul-Han (2014). *Psicopolítica: neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Barcelona: Editorial Herder.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Dussel, E. (1974). *Método para una filosofía de la liberación. Superación analéctica de la dialéctica hegeliana*. Salamanca: Ediciones Sígueme.
- Fetterman, D. M., Wandersman, A. (Eds.) (2005). *Empowerment Evaluation Principles in Practice*. New York: The Guilford Press.

- Guba, E. y Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.
- Jaramillo, A. (2006). *La Universidad frente a los problemas nacionales*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.
- Jaramillo A. (2017). *Justicia y dignidad humana*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.
- Kushner, S. (2017). *Evaluative Research Methods. Managing the Complexities of Judgment in the Field*. San Bernardino: IAP.
- Martínez Mediano, C. (1998). *La teoría de evaluación de programas*. Madrid: UNED.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: ILPES / Fundación Altadir.
- Matus, C. (2007). *Teoría del juego social*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.
- Mouffe Ch. (2014). *Agonística. Pensar el mundo políticamente*. Buenos Aires: FCE.
- Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: La agenda 2030 para el desarrollo sostenible, Resolución aprobada por la Asamblea General – A/RES/70/1*, Nueva York.
- Neirotti, N. (2015). «Hacia un nuevo paradigma en evaluación de políticas públicas». En Neirotti, N. (Coordinador), Brisson M.E. y Mattalini M. (Editores), *La evaluación de las políticas públicas: reflexiones y experiencias en el escenario de transformaciones del Estado* (pp. 13-30). Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.
- Neirotti, N. (2013). «Propuestas y desafíos en evaluación para un nuevo paradigma de universidad». En Trujillo, C. M. y Hernández, D. G. (ed.) *Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados* (pp. 409-435). México DF: CIDE-Centro CLEAR para América Latina.
- Neirotti, N. (2012). «Evaluation in Latin America: paradigms and practices». En Kushner, S. y Rotondo, E. (editors). *Evaluation Voices from Latin America, New Directions for Evaluation* N° 134, Summer 2012.

- Patton, M. (2002). «A Vision of Evaluation that Strengthens Democracy». En *Evaluation*, Vol. 8 (1), pp. 125 – 139.
- Patton, M. (2008). *Utilization-Focused Evaluation*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Patton, M. (2011). *Developmental Evaluation. Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. New York: The Guilford Press.
- Rueda de Aranguren D. M. (2018). «Metódica Analéctica para Latinoamérica». En *Analéctica*, Año 4, No. 28.
- Scannone, J. C. (2009). *La Filosofía de la Liberación: Historia, Características, Vigencia actual*, Teología y Vida, Vol. L., 59-73, Facultad de Teología – Universidad Católica.
- Stake, R. (2006). *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*. Barcelona: GRAÓ.
- Yarahuán G. y Maldonado C. (Editoras) (2015). *Panorama de los Sistemas Nacionales de Seguimiento y Evaluación de Programas y Políticas Públicas en América Latina*. México, D.F.: Regional Center for Learning and Evaluation and Results (CLEAR) - Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Williams, B. (2017). *Uso de conceptos de sistemas en el diseño de una evaluación*. Lima: ECOSAD.

► Nerio Neirotti

Es doctor en Ciencias Sociales (FLACSO, Argentina), master of Public Affairs (University of Texas at Austin), Lic. en Sociología (Universidad Nacional de Cuyo). Se especializó en análisis, diseño y evaluación de políticas públicas. Es docente investigador Titular en la Universidad Nacional de Lanús, Vicerrector desde el año 2010 y director del Programa «Agenda Compartida: Evaluación de Políticas Públicas para Fortalecer la Democracia». Desarrolló actividades académicas de grado y posgrado en varias universidades: Buenos Aires, Cuyo, Entre Ríos, Católica de Córdoba, FLACSO, San Andrés y del Aconcagua. Ha escrito numerosos artículos y libros sobre análisis y evaluación de políticas públicas. Ha ocupado diversos cargos de gestión, entre ellos: Subsecretario de Control de Gestión, Gobierno de Mendoza, Gerente de Evaluación de SIEMPRO (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales, PEN) y Coordinador de Programas de Evaluación en el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de UNESCO (IIEP – UNESCO Oficina Regional Buenos Aires).



Sección 1

Evaluación desde
América Latina,
debates conceptuales
y metodológicos

En esta sección...

... los autores plantean los desafíos que emergen a partir del crecimiento y del desarrollo profesional y académico en torno a la función evaluación en América Latina. En sus reflexiones se esboza un nuevo paradigma de evaluación que la comprende como una práctica a través de la cual se puede fortalecer la deliberación pública, la vinculación entre la técnica y la política y el conocimiento sobre el nivel y los modos de efectivización de los derechos a partir de la implementación de políticas públicas.

Según esta perspectiva, la producción de conocimientos evaluativos está íntimamente relacionada con los procesos de toma de decisiones en la gestión pública: en la identificación de los problemas cuyos efectos se pretenden mitigar; en la formulación de las alternativas de intervención; en la implementación de una política; a la hora de revisar los resultados, los logros y los obstáculos; en la detección de brechas entre los derechos humanos garantizados y las limitaciones existentes en la realidad. Por ello, es oportuno preguntarnos qué paradigma de evaluación queremos construir en América Latina. A partir de estos ejes de discusión propuestos, los autores abordan diversos

aspectos, considerando los desafíos que enfrentan la teoría y la práctica de la evaluación en el contexto actual latinoamericano.

Saville Kushner plantea el desafío actual de los evaluadores de «ir más allá de la evaluación que ha sido internalizada por la maquinaria administrativa para fines de control más que de aprendizaje». Para ello, postula que es necesario recuperar la noción de complejidad que conllevan los programas, su audiencia y su contexto, proponiendo una serie de preguntas que considera centrales para experimentar un enfoque que incorpore la visión de todos los actores en una práctica más democrática de la evaluación en Latinoamérica.

Por su parte, Alcides Fernando Gussi, en la misma línea de indagación, propone diferenciarse de la corriente hegemónica presentando una dimensión emergente como horizonte político para la evaluación desde América Latina. Se trata de «una dimensión epistemológica y metodológica que formula nuevos paradigmas hermenéuticos y comprensivos de evaluación», contemplando la participación de distintos actores sociales en distintos contextos, que se corresponde con la heterogeneidad de nuestra región.

A continuación, Breyner Ricardo de Oliveira se propone orientar la evaluación hacia el fortalecimiento de las políticas públicas, analizándola desde los conceptos de «campo», «trayectoria» y «redes». Desde esta mirada, la evaluación y las políticas públicas son lugares donde se generan las disputas simbólicas y donde «los actores involucrados exteriorizan sus opciones y definen sus estrategias de interacción, cooperación, sabotaje y cooptación, evidenciando las tensiones y contradicciones que también caracterizan esas arenas». Desde esta perspectiva, «evaluar es dar sentido a las políticas y a sus resultados, sus efectos, sus indicadores y sus desdoblamientos, de modo que estén vinculados a los sujetos de las acciones, al territorio donde tales programas suceden y a las subjetividades que pretenden potencializar».

El apartado cierra con el comentario de Pablo Rodríguez-Billela, quien sintetiza con su mirada los principales intercambios suscitados en el Seminario Internacional en torno a los debates conceptuales y metodológicos de la evaluación en América Latina. Plantea que uno de los desafíos de «la innovación evaluativa es pensar en el sentido de una lógica de contribución antes que de atribución». Esta perspectiva viabiliza el hecho de poder pensar en escenarios complejos, parcialmente controlables, en los que una multitud de actores pueden expresar distintas visiones sobre qué está pasando, cuál es el motivo y cómo resolverlo.

¿Qué significa evaluar un programa académico en Latinoamérica?

► Saville Kushner

Antes de cuestionarnos acerca del modo en que debemos evaluar un programa académico se interpone la pregunta ¿qué es un programa? Normalmente se trata de la implementación o la evaluación de una política social en la que intervienen objetivos, participantes, recursos, normas y rituales y plazos temporales determinados.

Un programa innovador estará diseñado para llevarnos de un estadio a otro mejor, por lo que detrás de él suele haber un impulso moral. También implica formas novedosas de relacionarse entre los ciudadanos, las instituciones y el Estado y, como tales, son experimentales por naturaleza, ya que ensayan con nuevos porvenires: en el caso de un programa académico, podemos relacionar a los docentes con el conocimiento de un modo distinto. En un programa de reforma policial o en un esquema de desarrollo urbano, las comunidades pueden tener distintas expectativas en cuanto a lo que esperan de su gobierno. En el caso de una manifestación política, una expresión de decisión política, la defensa contra ideas contrapuestas o solo una forma de asegurarse de que algunas personas puedan seguir teniendo empleo.

Un programa también implica un modo de distribuir recursos: acercarlos a algunas personas significa alejarlos de otras. Es por ello que existen «ganadores» y «perdedores». Es decir que todos los programas se dan en un contexto y solo pueden ser comprendidos en términos de cómo se relacionan con dichos contextos.

Independientemente de sus objetivos, existen otros aspectos importantes que hay que considerar en un programa. El aspecto cultural, por ejemplo, explica la relación entre el comportamiento individual y colectivo y los valores que este conlleva. Son sistemas políticos a pequeña escala donde hay poder en juego y negociaciones que están siempre en proceso.

Este modo de concebir los programas crea grandes desafíos para el evaluador, ya que demanda múltiples enfoques metodológicos. Existen muchas formas de conocimiento: conocimiento personal (historia de vida), conocimiento político, sustantivo, sociológico, cultural, económico, entre otros. Al parecer, necesitamos grandes equipos de expertos multidisciplinarios para llevar a cabo esta tarea.

Las cuestiones señaladas anteriormente, que atañen a las complejas representaciones de un programa, fueron el punto de partida para que los evaluadores reflexionaran sobre cómo comprender y representar un programa académico. En las etapas iniciales de la disciplina se crearon técnicas de estudio de casos, por ejemplo, para plasmar estas complejidades en forma narrativa, y numerosos modelos de evaluación para responder a los desafíos culturales, políticos, técnicos y metodológicos del entendimiento.

Los programas se valoraban frente a criterios de evaluación estrictos o técnicas convencionales de ciencias sociales y eran luego puestos a prueba para comprender su significado, su experiencia y su textura, tal como lo expresaban los propios participantes.

Así, se evaluaban en el marco de los objetivos establecidos sin tener en cuenta que dichas metas eran meras aproximaciones de lo que se suponía que un programa académico debía

hacer y no aquello que efectivamente hacía. La evaluación mejoró gracias al aprendizaje y la reflexión, mediante prueba y error. Hay quienes insistieron en que muchos de los contenidos de estos programas eran puro «ruido» y debían ser filtrados, mientras que otros sostenían que eran la sustancia de la innovación. Hubo incluso quienes afirmaban que el aprendizaje más importante sobre evaluación era el relacionado con el contexto de los programas, ya que fundamentalmente nos revelaban características de las sociedades en las que vivimos.

En 1980, Lee Cronbach y sus colegas presentaban *Hacia una reforma de la evaluación de programas*, un trabajo de gran influencia en el que planteaban que el campo de la evaluación de los programas necesitaba reformas, dado que no lograba captar la naturaleza real de cada uno de ellos. También señalaban que, por un lado, se espera mucho de los evaluadores cuando les pedimos que «resuman» un programa y, por el otro, muy poco cuando no les pedimos que informen sobre lo que se aprendió en relación con la sociedad y el cambio social.

Pero antes de 1980 ya existían debates importantes y confrontaciones sobre estos asuntos y las metodologías integrales. Los equipos de evaluación contaban con especialistas en diversas áreas y raramente estaban completos sin un sociólogo o un antropólogo que valorasen las apreciaciones interpretativas.

Casi 40 años después, la situación es bastante diferente: hemos definido lo que creemos que es un programa y, por lo tanto, las habilidades que necesita un evaluador. Los programas suelen ser vistos como *delivery units* o sistemas de entrega. Los objetivos y los resultados esperados se consideran como criterios fijos con los que comparar y medir qué tan bien funciona un programa, aun cuando la mayoría de ellos sobrepasan los objetivos planteados inicialmente. A menudo la evaluación queda restringida a medición de producción y evaluación de resultados.

Asimismo, la toma de decisiones se mantiene dentro de los sistemas administrativos y se deja de lado el hecho de que existen decisores en todos los niveles de las instituciones privadas y estatales.

Para sorpresa de muchos, este campo parece haber avanzado más por el descarte de ideas que por acumulación de conceptos. Hemos perdido en gran parte la noción de complejidad que conlleva un programa, su audiencia y contexto. En el Reino Unido y en los Estados Unidos logramos enfocarnos en ciertos aspectos de los programas, ignorando sus vericuetos, paradojas y complejidades políticas y culturales, perdiendo algo de humanismo en su evaluación.

En el hemisferio norte no hemos tenido muchas oportunidades de usar la evaluación para ampliar nuestro entendimiento del cambio y de las complejidades de la acción social. Las razones son variadas. Quizás nos hemos concentrado demasiado en la teoría y muy poco en la práctica: por preocuparnos de lo integral de nuestras metodologías, no hemos podido ver a las personas con la suficiente claridad. Como evaluadores hemos sido demasiado cautelosos al desafiar la insistencia del sistema administrativo por información detallada, técnica y funcional.

De hecho, no hemos podido desafiar la forma en la que la evaluación ha sido internalizada por la maquinaria administrativa, que usa la información evaluativa para fines de control más que de aprendizaje.

No hay duda de que hemos insistido en que los programas tomen sus objetivos y los resultados esperados con mayor seriedad y más estáticamente que lo que resulta razonable en un mundo sin certezas. Por sobre todo, hemos asumido con demasiada facilidad que la evaluación es algo que compete exclusivamente al evaluador, en lugar de ser un proceso que involucra a todos los actores.

Estos son los errores cometidos por quienes tienen poca cultura de participación y que parecieran no valorar la democracia. Gran Bretaña, en especial, tiene una larga historia de aceptación pasiva de la autoridad, de las jerarquías y de la reserva. Tal vez, este no ha sido un país idóneo para experimentar con esta práctica democrática. Nuestra pregunta, entonces, es cómo se desarrolla la evaluación de programas en Latinoamérica, que ha

tenido momentos democráticos muy distintos y una relación diferente con la autoridad (no por eso menos compleja). Por lo tanto, a continuación, veremos algunas de las preguntas que sería útil considerar:

- ¿En qué aspectos de los programas sociales necesitan concentrarse los evaluadores? ¿Qué necesitan saber?
- ¿Cuál es el hogar natural de la evaluación de programas? ¿El gobierno? ¿La universidad? ¿Una institución independiente? (Por ejemplo: Observatorio Público).
- ¿Quién debería realizar la evaluación? ¿Evaluadores profesionales? ¿La comunidad?
- ¿Quién tiene derecho de recibir informes de evaluación? ¿Existe alguien a quien no se le deba permitir el acceso a los informes de evaluación? ¿Quiénes son aquellos cuyas decisiones pueden nutrirse de la evaluación?
- ¿Quién debe pagar por las evaluaciones? ¿A quién le pertenece la evaluación?
- ¿Qué preguntas deberá contestar el evaluador? ¿Quiénes son aquellos cuyas preguntas deberían rechazarse?
- ¿Qué habilidades metodológicas requiere la evaluación en Latinoamérica?
- ¿Quién cuenta la «historia» de un programa?

Quizás, si comenzamos con ese tipo de interrogantes, podamos darle forma a la evaluación por fuera de las esferas políticas en Latinoamérica –independientemente de en lo que se ha transformado la evaluación de programas en el Reino Unido y los Estados Unidos–.

Referencias bibliográficas

Cronbach, L.J., Sueann, R.A., Dornbusch, S.M., Hess, R., Hornik, R.C., Phillips, D.C., Weiner, S.S. (1980). *Toward Reform of Program Evaluation*. San Francisco: Jossey Bass.

Kushner, S. (2017). *Evaluative Research Methods: Managing the Complexity of Judgement in the Field*. Charlotte: Information Age.

► Saville Kushner

Es Profesor de Educación en la Facultad de Educación de la Universidad de Auckland, Nueva Zelanda, y en la Universidad de West, Inglaterra. Ha sido director del Centro de Investigación en Educación y Democracia de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades de la misma universidad y jefe regional de Monitoreo y evaluación para América Latina y el Caribe en UNICEF.

El campo de la evaluación de políticas públicas entre modelos hegemónicos y perspectivas epistemológicas y metodológicas emergentes: horizontes para América Latina

► Alcides Fernando Gussi

Introducción

Durante la última década del siglo pasado, la agenda gubernamental en América Latina impuso la evaluación como elemento constitutivo de la gestión pública. Con criterios neoliberales de eficiencia, en este período, la evaluación de políticas públicas se volvió una exigencia de organismos internacionales: los préstamos –especialmente en el área social– estaban condicionados por los indicadores que arrojaban las evaluaciones de políticas y programas gubernamentales (Banco Mundial, 2004).

Sin embargo, con el crecimiento cuantitativo de las políticas sociales fomentadas por el Estado en la última década, la evaluación de políticas públicas comenzó a ser problematizada en cuanto a su forma, sus usos e intencionalidades políticas. En este nuevo escenario en el que emerge la participación de la sociedad civil y ante la necesidad de crear mecanismos de control social, se imponen preguntas: ¿para qué evaluar? ¿Cómo hacerlo? Evaluar, ¿para quién? Estas preguntas interpelan los

presupuestos de la agenda neoliberal y sus modelos evaluativos y, remitiendo a contradicciones del propio Estado, nos encaminan a otra pregunta: ¿cuál es el sentido de evaluar políticas públicas en el actual contexto político latinoamericano?¹

A partir de esos interrogantes propongo, en primer lugar, analizar los escenarios políticos y los modelos hegemónicos de evaluación de políticas públicas. El segundo objetivo es presentar una dimensión emergente en el campo de la evaluación, como horizonte político para la evaluación a partir de América Latina: se trata de una dimensión epistemológica y metodológica que formula nuevos paradigmas hermenéuticos y comprensivos de evaluación, contemplando la participación de distintos actores sociales en distintos contextos, que se corresponde con la heterogeneidad de nuestra región. Con ello, se espera abrir la reflexión acerca de las posibilidades y los límites de las evaluaciones contrahegemónicas en América Latina con otras epistemologías y metodologías de evaluación.

Escenarios políticos y modelos hegemónicos de evaluación

Al situar el campo epistemológico de la evaluación de políticas públicas², es necesario comprender el escenario político en el que se inserta el denominado modelo técnico-formal de evaluación. Este escenario nos lleva a la perspectiva evaluativa, fomentada por los organismos internacionales, como el Banco Mundial y el BID, y a sus políticas de financiamiento, que remiten a una

1 Para dar orientación a estas preguntas, remitimos, como artículo inspirador de este capítulo, a Dias Sobrinho (2004). Para el autor, hay un sentido técnico y estético de la evaluación que lleva a reconocer los valores y las intencionalidades políticas del acto de evaluar entre las dinámicas regulatorias, asociadas al mercado, y las emancipadoras, conducidas por valores como la ciudadanía, la igualdad y la equidad.

2 El campo de evaluación de políticas públicas es una subárea del conocimiento de la ciencia política. Para conocer la constitución histórica de este campo, remitirse a Cavalcanti (2007). Se destaca que, en la perspectiva aquí presentada, este campo agrega aportes teórico-metodológicos de distintas disciplinas y áreas del conocimiento al constituirse en un campo interdisciplinario de investigación.

evaluación en los términos neoliberales. En Brasil, por ejemplo, esa perspectiva tomó forma con la Reforma de Estado en los años 90, cuando se impuso un modelo de evaluación de gestión pública ajustado a las demandas del Banco Mundial (Bresser Pereira, 1998; Banco Mundial, 2004).

A esa agenda política se circunscribe un modelo de evaluación de programas, proyectos y políticas, sobre todo gubernamentales, basado en criterios predefinidos de eficiencia, eficacia y efectividad. Reducidas mayormente a la dimensión económica, esas evaluaciones tienen por intención demostrar el éxito o el fracaso de las políticas a partir de la construcción de indicadores, especialmente estadísticos, que revelan la optimización de la relación costo-beneficio previamente calculada con relación a la inversión realizada en la ejecución de programas, proyectos y políticas³.

La imposición de este modelo de evaluación de cuño técnico-formal, entendido como un modelo único y universal, trae en sí una proposición epistemológica funcional y positivista. Es preciso destacar que este no da cuenta de las contradicciones del Estado, considerando aquí, según Santos y Avritzer (2003), sus posibilidades de construir marcos emancipadores democráticos, rumbo a la universalización de derechos, entre criterios de igualdad y equidad que se imponen a partir de los movimientos de la sociedad civil. Se circunscribe, en cambio, a una forma de evaluar asociada a un campo político regido por las reglas de liberalización del mercado, en el cual el Estado cumple una función regulatoria.

En contrapunto con ese modelo técnico-formal, la proposición teórico-metodológica que será enunciada en este trabajo parte del presupuesto de que tal modelo no posibilita evaluar las políticas en el ámbito de sus contextos y tiempos específicos. Para dar cuenta de las contradicciones del Estado contemporáneo –incluyendo ahí las dinámicas de los estados latinoamericanos y sus expresiones en las políticas públicas– entendemos

3 Para conocer esta perspectiva, remitirse a Holanda (2006).

que es necesario otro parámetro de evaluación que vaya más allá de definiciones operacionales conducidas por modelos evaluativos preconcebidos y que se distancie de la agenda política y del modelo técnico-formal de evaluación. Se debe ampliar el horizonte político, analítico y metodológico de la evaluación de políticas públicas para América Latina a partir de una dimensión epistemológica y metodológica contrahegemónica, lo cual será propuesto a continuación.

Por dimensiones epistemológicas y metodológicas contrahegemónicas de evaluación

¿Cómo es posible construir otra forma de evaluar políticas públicas que contemple las contradicciones del Estado en América Latina y se aparte de modelos operacionales en una perspectiva epistemológica y metodológica amplia? En fin, ¿cómo buscar (otro) sentido a evaluar políticas públicas?

Inicialmente, es preciso considerar que la evaluación de políticas públicas implica un proceso de naturaleza sociopolítica y cultural. En los términos de «una evaluación en profundidad» (Rodrigues, 2008, 2011), comprendemos que la evaluación constituye un proceso multidimensional e interdisciplinario en la medida en que se pretenden contemplar varias dimensiones (sociales, culturales, políticas, económicas, territoriales) involucradas en las políticas públicas, y realizar interfaces analíticas y metodológicas surgidas de distintos campos disciplinarios, sobre todo el de las ciencias sociales aplicadas.

Rodrigues (2008) privilegia el abordaje interpretativo, atento a la dificultad que supone manejar datos de diferentes tipos, tomados en el campo de la política como entrevistas en profundidad, observaciones, análisis de contenido de material institucional y aprehensión y comprensión de los sentidos y significados atribuidos en el transcurso del proceso descrito por la política o programa. Por lo tanto, se alía a una perspectiva

teórico-metodológica que considera tanto la evaluación como la política para evaluar de forma multidimensional en una lectura extensiva, detallada y densa.

En la búsqueda de construir marcos teóricos para una «descripción densa» –en la concepción de Geertz (1978) de políticas, programas y proyectos– la evaluación en profundidad de Rodrigues (2008) apunta a cuatro aspectos considerados esenciales: el análisis de contenido, el contexto de la formulación, la extensión temporal y territorial y la construcción de trayectorias institucionales.

Puede, asimismo, analizarse desde una doble dimensión. Por un lado, la analítica: se trata de la comprensión epistemológica de una evaluación, amplia y abarcadora, que apunta a analizar políticas, programas y proyectos dentro del modelo de intervención del Estado. Considera las relaciones entre este y los distintos sujetos sociales involucrados, inmersos en universos de sentidos y significados en los contextos de sus culturas, y contempla los siguientes aspectos propuestos por Carvalho y Gussi (2011):

- Las nuevas configuraciones de los modelos contemporáneos de intervención del Estado.
- El juego de intereses sociales en el ámbito de las relaciones de poder.
- El universo cultural donde los diferentes sujetos involucrados en esta política se mueven y se constituyen.
- Las agendas públicas y acciones políticas de los distintos sujetos.

Por otra parte, la dimensión metodológica: supone la construcción de metodologías que se afilien a la perspectiva procesual, multidimensional y analítica de evaluación⁴. No obedece a modelos *a priori*, sino que se trata de una construcción procesual

4 Esas dos dimensiones se articulan en la construcción de la perspectiva aquí apuntada. En ese sentido, Silva y Silva (2008), en sus elaboraciones sobre evaluación de políticas y programas sociales, apuntan hacia esta articulación al enfatizar la relación dialéctica de la dimensión técnica y de la dimensión política en los procesos evaluativos.

del evaluador-investigador, quien hace sus elecciones de métodos a lo largo del proceso evaluativo. Eso implica un ejercicio de reflexión constante por parte del evaluador en cuanto al lugar sociopolítico, exigiendo una vigilancia permanente para no caer en las trampas de la subjetividad, de sus propios intereses y de su vinculación institucional con la política pública, lo que puede implicar sesgos evaluativos (Carvalho y Gussi, 2011).

Esta propuesta de evaluación nos remite a un diálogo con el campo de la antropología al que Cardoso de Oliveira (1996) denomina «el horizonte antropológico». Dos perspectivas orientan ese campo: la postura relativista y la observación participante.

En la primera, el evaluador debe intentar comprender cómo los diferentes sujetos involucrados conciben las políticas y entienden sus resultados e impactos a partir de referentes propios de su cultura. La evaluación tiende a ser multirreferencial, pues contempla varios destinatarios y los significados que estos les dan, sin atribuir a esos significados una jerarquía de valores que tienda a juzgar bajo el prisma de un único agente involucrado. El evaluador, además, debe conocer los aspectos cotidianos que influyen en la puesta en práctica de dichas políticas.

Se trata, entonces, de ir al campo y construir, por medio de la observación participante y de las técnicas de investigación a ella concernientes, una «etnografía de la experiencia» de las políticas públicas, que constituirá la base de datos para su evaluación.

Puesto el horizonte antropológico que define nuestra perspectiva metodológica para evaluar, es necesario construir, en los dichos de Geertz (1978), una «descripción densa». A través de ella, se busca interpretar los diferentes significados accionados públicamente por los actores. Desde esta perspectiva etnográfica, el evaluador debe recorrer la trayectoria institucional de una política o programa. Entendemos la noción de trayectoria como aporte fundamental para la ampliación de la perspectiva evaluativa (Gussi, 2008).

Tal noción, así como la sociología reflexiva de Bourdieu (1989), encuentra en el devenir el campo comprensivo para el

desarrollo y la problematización de la investigación evaluativa, a partir de las representaciones de los sujetos involucrados en la política. Esta propuesta de realizar un estudio sobre la dimensión de la trayectoria colectivo-institucional de las políticas y programas, entendiéndola como devenir sometido a incesantes transformaciones surgidas de fuerzas e intencionalidades internas y externas, circunscriben los resultados de las políticas, programas y proyectos, además de comprender que esta construcción tiene como base los aspectos culturales de las instituciones (Gussi, 2008).

La construcción de las trayectorias aquí presentada considera como estratégicas las nociones construidas por Bourdieu y Kofes (1994). La primera, la comprende como «una serie de posiciones sucesivamente ocupadas por un mismo agente (o un mismo grupo), en un espacio en devenir y sometido a transformaciones incesantes» (Bourdieu, 1996: 81). De esta manera, no se busca interpretar la vida como un conjunto coherente y orientado que se desarrolla siguiendo un orden lógico, sino como algo que se traslada en el espacio social y está vinculado a sujetos sociales (o a instituciones). La segunda, la noción de trayectoria de Kofes, entendida como «el proceso de configuración de una experiencia social singular» (Kofes, 2001: 27).

Así, se consideran tanto los distintos posicionamientos de los sujetos (y de la institución) en el contexto social e histórico como las interpretaciones de estos acerca de tales posicionamientos, construyendo sus trayectorias a partir de sus propias representaciones. Asimismo, las narrativas individuales nos permiten la observación del proceso revelado en el contexto social. En palabras de Becker acerca de la historia de vida, «más que cualquier otra técnica, excepto tal vez la observación participante, puede dar un sentido a la superexplotada noción de proceso» (1994: 109).

A partir de esa comprensión, se entiende entonces que las trayectorias se constituyen como instrumento metodológico-estratégico para la comprensión del proceso y la construcción

del diálogo entre las temporalidades, los discursos y la comprensión histórica colectiva y social con la vivencia singular e individual. En ese sentido, por medio de las narrativas y los relatos de vida, es posible formular la comprensión del contexto social en el que los sujetos se insertan, así como las representaciones de tales sujetos a partir de las evocaciones realizadas por ellos, por ejemplo, las entrevistas en profundidad.

Semejante a lo que proponen Bourdieu (1991), Kofes (2001) y Becker (1994) para pensar la trayectoria de vida como un proceso, la propuesta metodológica aquí presentada transpone la noción de trayectoria para considerar una política pública o de un programa. La idea es que la política o el programa no tienen un sentido único. Por el contrario, están circunscriptos a resignificaciones, según sus distintos posicionamientos en los diferentes espacios institucionales (o fuera de ellos) que recorre.

En este sentido, si comprendemos que una evaluación en profundidad de una política, programa o proyecto debe conocer a los diferentes actores institucionales y destinatarios de esta, proponemos, metodológicamente, que dicha evaluación debe reconstruir las trayectorias de las políticas, comprendiendo sus diversos sentidos. Y esas trayectorias circunscriben los resultados de las políticas, por lo tanto, constituyen dimensiones fundamentales para profundizar la evaluación de políticas públicas.

Es trascendente el lugar del evaluador en esta propuesta, pues su concepción sobre la política/programa es reconstruida a partir de su inmersión en el campo, en que –en una postura relativista– deberá contraponer sus propias concepciones sobre las políticas con las de otros actores. Así, en la medida en que comprende lo que los otros dicen, es posible evaluar esa política, de forma que no se establezca –de una vez por todas– una verdad sobre ella, sino que se comprenda la política o programa evaluado, con una actitud éticamente ponderada.

Pero un esfuerzo analítico adicional debe ser emprendido por el evaluador a partir de su descripción densa sobre el programa. Esta deberá enfrentar analíticamente la dinámica del

programa relacionándola con la agenda del Estado y las relaciones de poder, consustanciadas, dialécticamente, en disputas políticas de los diferentes actores sociales, entre perspectivas regulatorias y/o emancipadoras, como destacan Santos y Avritzer (2003). De esa forma, la comprensión evaluativa debe ser puesta en relación con las configuraciones del Estado contemporáneo y sus contrariedades.

Dicho esto, evaluar –en profundidad– bajo una perspectiva antropológica implica, metodológicamente, hacer el esfuerzo etnográfico de la construcción de una «descripción densa», que lleve a la comprensión de los modelos de intervención del Estado y a la propuesta de cambios de las políticas a partir de su comprensión, bajo diferentes puntos de vista.

Conclusiones

La propuesta teórico-metodológica bajo la perspectiva antropológica y sus usos implica entonces alejarse de los modelos formales universales de evaluación. Exige también un alejamiento político en cuanto a aplicaciones de estos modelos, casi siempre alineados a la perspectiva regulatoria del Estado y a las dinámicas del mercado.

Considero interesante destacar algunos puntos acerca de la evaluación aquí enunciada, así como de sus prácticas y alcances, en consonancia con la agenda política y epistemológica construida en este artículo. Se trata de:

- Una evaluación basada en la experiencia empírica de los programas/políticas apuntando a cómo son ejecutados en su cotidiano institucional y fuera de él.
- Una evaluación basada en la construcción de las trayectorias institucionales de los programas/políticas en foco asociadas a las trayectorias de vida de los participantes (Gussi, 2008).

- Una evaluación participativa con foco en el punto de vista de distintos sujetos institucionales y/o beneficiarios acerca de los programas y políticas, que resulta en una comprensión hermenéutica de la política y no en su juicio final.
- Una evaluación con articulación entre el texto del programa (marcos legales, conceptos, objetivos y acciones) y sus diferentes contextos: histórico, económico, político y social (Lejano, 2011).
- Una evaluación que permite la formulación de nuevos indicadores socioculturales, construidos a partir de la etnografía, llamando la atención a otras dimensiones, tales como sociales, culturales, políticas y ambientales (Gonçalves, 2008).
- Una evaluación en profundidad (Rodrigues, 2008, 2011) bajo una perspectiva antropológica, como un campo epistemológico de políticas públicas de carácter social.

En suma, entiendo que esta perspectiva, como horizonte político y epistemológico, puede revelar el potencial democrático de la evaluación de programas y políticas públicas, constituyendo formas más efectivas de control social y de afirmación de la ciudadanía. Esperamos que esta perspectiva pueda ampliar la discusión política de evaluación, en la apertura de propuestas contrahegemónicas, en el contexto latinoamericano.

Referencias bibliográficas

- Becker, H. (1994). *Métodos de pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Hucitec.
- Banco Mundial (2004). *Monitorização & Avaliação*. Algumas ferramentas, métodos e abordagens. Washington, D.C.
- Bourdieu, P. (1996). «A ilusão biográfica». En Amado, J. y Ferreira, M. (Eds.). *Usos e abusos da história oral*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

- Bresser-Pereira, L.C. (1998). «Da administração pública burocrática à gerencial». En Bresser-Pereira, L.C.; Spink, P. (Eds.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- Cardoso de Oliveira, R. (1996). O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever. *Revista de Antropologia*. v. 39 n. 1. São Paulo: USP.
- Cardoso de Oliveira, R. (1998). *O trabalho do antropólogo*. São Paulo: UNESP.
- Carvalho, A.; Gussi, A. (2011). *Perspectivas contemporâneas em Avaliação de Políticas Públicas*. Seminário «Avaliação de Políticas Públicas em Tempos Contemporâneos». Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, UFC, (inédito).
- Cavalcanti, P. (2007). *Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional*. Campinas: UNICAMP (Tese de Doutorado em Educação).
- Dias Sobrinho, J. (2004). Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 25, n. 88 (pp. 703-725).
- Geertz, C. (1989). *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Guanabara.
- Gonçalves, A. (2008). Políticas Públicas, etnografia e a construção dos indicadores socioculturais. *Aval - Revista de Avaliação de Políticas Públicas*. UFC, número 1 (pp. 17-28).
- Gussi, A. (2008). Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcrédito. *Aval. Revista de Avaliação de Políticas Públicas*. UFC, número 1, (pp. 29-37).
- Holanda, N. (2006). *Avaliação de programas: conceitos básicos sobre a avaliação «ex-post» de programas e projetos*. Fortaleza: ABC Editora.

- Kofes, S. (2001). *Uma trajetória, em narrativas*. Campinas: Mercados de letras.
- Lejano, R. (2011). *Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto*. Campinas: Editora Arte Escrita.
- Rodrigues, L. (2008). Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas*. UFC, número 1, (pp. 7-15).
- Rodrigues, L. (2011). «Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas». En Prado, E. y Diógenes, E. (eds.) *Avaliação de Políticas Públicas: entre Educação & Gestão Escolar*. Maceió: EDFAL.
- Sousa Santos, B. y Avritzer, L. (2003). «Introdução: para ampliar o cânone democrático». En Sousa Santos, B. (Eds.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento (pp.39-69).
- Silva, M. (2008). «Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa». En Silva, M. (Ed.), *Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*. São Paulo: Veras Editora: São Luis: GAEPP (pp. 89 a 177).

► Alcides Fernando Gussi

Es Lic. en Historia, Mgter. en Antropología Social y Dr. en Educación de la Universidad Estadual de Campinas, con posdoctorado en evaluación por la Universidad Federal de Rio de Janeiro. Es profesor de la Maestría en Evaluación de Políticas Públicas y de la Licenciatura en Gestión de Políticas Públicas de la Universidad Federal de Ceará. Es Miembro del Comité Ejecutivo de RELAC - Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe desde 2013. También es miembro-fundador de la Red Brasileña de Monitoreo y Evaluación.

Una aproximación a los conceptos de campo y trayectoria a partir del ciclo de las políticas públicas y sus resonancias para el oficio de evaluar en América Latina y el Caribe

► Breyner Ricardo de Oliveira

Introducción

Se pretende, en este capítulo, analizar la evaluación como un proceso a partir de las nociones de campo y de trayectoria para, en un segundo momento, discutir tales implicaciones para el hacer evaluativo y los desdoblamientos que esa discusión trae para América Latina y el Caribe, una región todavía determinada por una visión pragmática y cartesiana acerca de la evaluación. Para eso, el capítulo está estructurado en cinco secciones, además de las consideraciones finales. En la primera, es presentado el concepto de campo y la evaluación es inscripta en ese referencial que la caracteriza como un *locus* heterogéneo, diverso, con múltiples actores, agendas e intereses. Al demarcar el campo, la sección siguiente vincula la evaluación a las políticas públicas y, consecuentemente, a la acción estatal. La evaluación, entonces, es concebida como un medio –y no una finalidad en sí– para dar visibilidad al Estado y a los actores que forman parte del proceso político que, al fin y al cabo, conforman los programas de gobierno en ambientes democráticos.

La tercera sección avanza al analizar la evaluación como un proceso, a partir de la noción de recorrido y trayectoria, conceptos potentes para sustentar la tesis de que evaluar no se restringe solamente a una elección metodológica. Por el contrario, evaluar significa hacer una sucesión de opciones y elecciones que van mucho más allá de un conjunto de técnicas asépticas o meramente instrumentales. Evaluar es, entonces, recuperar la trayectoria del objeto evaluado para que la evaluación en sí tenga sentido y significado. La sección siguiente analiza las implicaciones que esas formulaciones imponen al proceso evaluativo –al sujeto que realiza las evaluaciones–. El evaluador es descrito como un sujeto político y el acto de evaluar es concebido como un *oficio*, ya que se trata de un hacer comprometido y repleto de sentido e intencionalidades.

La quinta sección articula esa discusión con el papel de las redes que congregan a los diversos actores que actúan en el campo de la evaluación en el contexto latinoamericano. Al denunciar aspectos coloniales y todavía verticalizados respecto a los abordajes, concepciones y metodologías, la discusión emprendida avanza en el sentido de apuntar el relevante y potencial papel que tales redes pueden desempeñar en el proceso de fortalecimiento del campo de la evaluación en la región, estimulando la producción de saberes autóctonos que valoricen la experiencia regional. Las consideraciones finales amarran la discusión, sistematizando la agenda presentada y que, se espera, debe ser seguida.

El campo de la evaluación y aproximaciones para el concepto

Para Bourdieu (1996), el campo es una red de relaciones objetivas entre posiciones sociales definidas objetivamente en su existencia y que proveen determinaciones que son respuestas a sus ocupantes, agentes o instituciones por su situación social actual y potencial y por su posición relativa en relación con las demás posiciones ocupadas por los otros actores. Para aquel

autor, el campo es, por lo tanto, un espacio estructurado a partir de posiciones de poder y disputas simbólicas. En otras palabras, puede ser comprendido como un sistema de relaciones sociales que establece como legítimos ciertos objetivos que se imponen «naturalmente» a los agentes que de él participan. Tales actores interiorizan el propio campo, incorporando sus reglas y su gramática en sus prácticas. Comprender la génesis social de un campo significa develar las creencias que lo definen y orientan, sus movimientos, el juego de lenguaje y la formación de la gramática y de la semántica allí representadas, además de la dinámica de las cosas materiales y simbólicas que son allí generadas y resignificadas.

Es por eso que se puede afirmar que las políticas públicas y la evaluación operan en campos. Teniendo cada campo su propia estructura, o sea, sus propios criterios de percepción de la realidad, el campo de las políticas públicas y el campo de la evaluación son lugares donde se generan las disputas simbólicas y donde los actores en ellos involucrados exteriorizan sus opciones y definen sus estrategias de interacción, cooperación, sabotaje y cooptación, evidenciando las tensiones y contradicciones que también caracterizan esas arenas.

Si la evaluación opera en un campo, las definiciones sobre lo que es evaluar son porosas y polisémicas. Dependiendo de la matriz analítica, la evaluación asume distintas connotaciones y hay, por lo tanto, diferentes definiciones y vertientes teóricas y epistemológicas que se ocupan de ese objeto a partir de paradigmas variados (Guba y Lincoln, 1989; Vedung, 1997; Weiss, 1994). De todos modos, las definiciones convergen para un conjunto de expresiones que definen una gramática que ha orientado el campo. Así, la evaluación puede ser definida como un análisis objetivo y riguroso de un proyecto continuo o concluido, para determinar su significancia, eficacia, impacto y sustentabilidad, comparando el resultado con el conjunto de modelos. Es un proceso donde se atribuye *valor* sobre el nivel de desempeño o sobre el alcance de objetivos previamente definidos.

Januzzi (2016, p.74), por su lado, afirma que la evaluación es un emprendimiento técnico-científico que se vale de métodos de pesquisa social para investigar la situación, problemas y diferentes aspectos de la gestión de un programa público a lo largo de su ciclo de vida, de su concepción a la entrega de bienes y servicios para el uso de los públicos a los que se apunta, considerando el contexto organizacional y político en que él se inserta, con la finalidad de informar, en tiempo, las necesidades de perfeccionamiento de sus actividades y productos.

En suma, la evaluación es un proceso que evalúa críticamente, testea y mide el diseño, la implementación y los resultados del proyecto o programa a la luz de sus objetivos iniciales o de los objetivos que orientaron la formulación de la acción. Puede ser conducida cualitativa y cuantitativamente, para determinar la diferencia entre el resultado real y el deseado, para comprender los efectos de la operacionalización y para verificar sus impactos o efectos. De todos modos, la literatura informa que la evaluación es una valoración; es una elección de estrategia(s) metodológica(s) para que una o más cuestiones sean respondidas.

Hay, entonces, un aspecto importante ahí diluido: la evaluación se aplica sobre el hacer del Estado, sobre un conjunto de acciones que dan materialidad a la acción pública. En última instancia, evaluar es un acto vinculado al conjunto de acciones que dan sentido al Estado. En ese sentido, valorar una acción estatal significa colocar una lupa sobre las políticas públicas, objeto de la próxima sección.

El ciclo y el proceso de formulación de políticas públicas: implicaciones para el campo de la evaluación

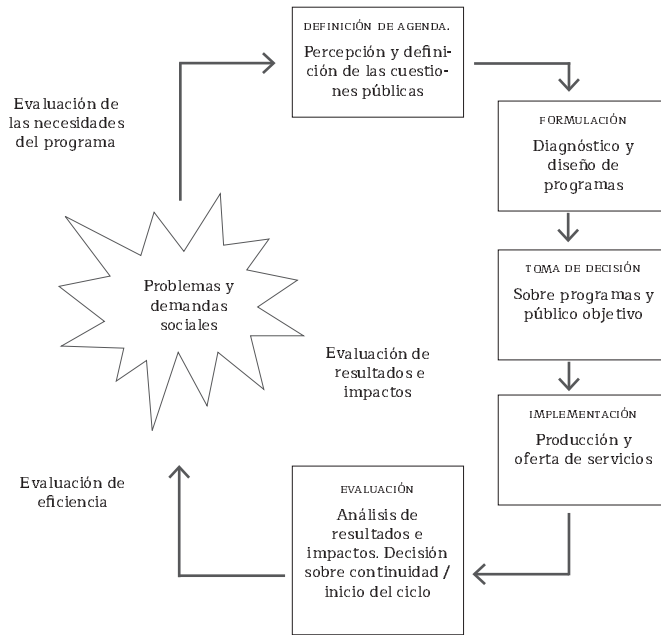
Existe en la literatura una serie de definiciones de política pública, entre las cuales se encuentran la de Lynn (1980) y la de Peters (2001). Lynn (1980) define política pública como un conjunto de acciones del gobierno que producen efectos específicos.

Peters (2001) define política pública como la suma de las actividades del gobierno que actúan directamente o por delegación y que influyen en la vida de los ciudadanos.

Es importante remarcar que, aunque presenten diferencias, las definiciones de política pública presentadas giran en torno de las acciones de gobierno, en las que son desarrolladas todas las acciones con ellas relacionadas. De esa forma, puede decirse que política pública es un proyecto que emerge de la articulación de los diversos grupos de interés y que, al ser puesto en práctica, es analizado y, según obtenga una evaluación positiva o negativa, puede generar cambios para la creación de otras políticas públicas o retroalimentar el ciclo de formulación, incorporando nuevos aprendizajes. Así, cuando son formuladas, las políticas públicas buscan traducir los propósitos de los gobiernos con programas y acciones que generen modificaciones positivas en el mundo real. Con la implementación son puestas en análisis, pudiendo sufrir alteraciones si el curso de la acción así lo demandase.

Fueron creados varios modelos para explicar la formulación y el análisis de las políticas públicas. Entre ellos se destaca el modelo del ciclo de políticas públicas (*policycycle*), que las ve como un ciclo deliberativo que desagrega el proceso de producción en fases distintas. Consiste, pues, en una secuencia de pasos en que se atribuyen funciones, donde las acciones practicadas en cada fase apuntan al objetivo final: el buen desarrollo de las políticas públicas. Seis son las fases: definición de problemas, definición de agenda, elaboración de programas y decisión, implementación de políticas, evaluación de políticas y eventual corrección de la acción (figura 1).

Figura 1. El ciclo de las políticas públicas



Fuente: Traducido de Januzzi, 2011.

En la fase de definición de problemas, puede discutirse el motivo de que algunas cuestiones sean relevantes, mientras otras son ignoradas. Lo que le interesa al analista es definir cómo, con un número infinito de posibilidades, algunas son suficientemente relevantes, mientras otras son dejadas de lado. Frey (2000) afirma que los problemas desde el punto de vista analítico solo se transforman en problemas de *policy* a partir del momento en que adquieren relevancia de acción desde el punto de vista político y administrativo. Eso quiere decir que los problemas solo entran en la agenda pública cuando se reconoce que algo debe hacerse para solucionarlos.

Sigue la fase de definición de agenda, que decide si un tema considerado relevante va a ser incluido en la pauta política actual o va a ser diferido. La decisión no debe ser tomada sin conocimientos generales y específicos sobre el tema, así como

sobre la situación en la que la política pública será incluida. Se deben analizar los costos y los beneficios de las opciones disponibles, así como la posibilidad y viabilidad de que el proyecto tenga éxito en la arena política. Confirmada esa posibilidad, el proyecto puede ser llevado adelante. La tercera es la fase de elaboración del programa y de decisión: se hace la elección de los medios de actuación que el proyecto va a utilizar para, entre las varias opciones disponibles, elegir la más apropiada.

La fase de implementación de políticas puede ser considerada la más importante. Como es posterior a la fase de formulación, es la que involucra más agentes, actores, instituciones y redes de información. Se trata de la ejecución de acciones que permiten la implementación de las actividades establecidas en el plano de la formulación, con vistas a la obtención de metas definidas. Esta etapa posee fuerte carácter dinámico, ya que el hecho de que las arenas políticas sufran modificaciones con el correr del tiempo puede afectar el proceso, produciendo hasta otras políticas.

En las fases de evaluación y de eventual corrección de acción, se analiza el programa según los efectos generados en la implementación y por sus consecuencias. Habiendo efectos colaterales indeseados, se busca el motivo. Así, es posible deducir las medidas que deben ser tomadas. Si los objetivos iniciales del programa fueron alcanzados con éxito, se finaliza el ciclo político. Si los objetivos iniciales no fueron alcanzados o si la implementación trajo efectos colaterales indeseados, se crea otro ciclo, con nuevas fases de definición e implementación de políticas, que pueden ser aplicadas a un proyecto que haya surgido debido a las consecuencias del anterior. Es posible también hacer modificaciones, con nuevas estrategias y medios de ejecución.

Se concluye, pues, que la formulación, al atribuir funciones específicas a las diversas fases del proceso político, permite que sean encontradas posibles causas de los déficits para que, posteriormente, se modifique la estructura del programa, con el objetivo de solucionarlos y generar mejoras. Así, las fases de

evaluación y corrección de la acción son fundamentales para el desarrollo y la adaptación de instrumentos utilizados en el programa y el proyecto de la acción pública.

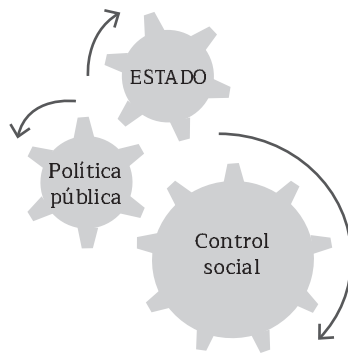
La fase de formulación de políticas públicas requiere de planeamiento del proceso, aunque se sepa que no todas las variables son conocidas inicialmente y que algunas de las limitaciones identificadas no pueden ser controladas o corregidas. La ejecución materializa la acción del Estado y crea posibilidades de transformación en el mundo real. La fase de implementación, por lo tanto, puede ser considerada una de las más importantes etapas en el ciclo de las políticas públicas.

¿Qué revelan esas fases del ciclo? Mucho más que imponer una visión lineal y secuenciada sobre las políticas públicas, sirven para describir las diversas dimensiones que conforman la acción estatal. Además de eso, el ciclo tiene un papel bastante relevante para la evaluación: comprenderla como un proceso. Hay, por lo tanto, una dinámica inherente al proceso evaluativo. Evaluar no es una tarea estancada; no se trata de una decisión *estrictamente* técnica o neutra. Si la evaluación consiste en *valorar* –en atribuir valor–, hay que comprenderla como un *proceso que transita* entre las etapas o fases que están descritas en el ciclo y que van más allá de la cuestión del método, de los objetivos y de los aspectos técnicos. Es un proceso que revela como la acción estatal se procesa y como tal acción vincula a los demás actores sociales que integran ese campo.

Se sabe que las políticas públicas no son creadas de manera estructurada y que no operan bajo ese flujo ordenado y continuo. En otras palabras, el ciclo presenta un conjunto de variables que deben ser tenidas en cuenta por aquellos que están interesados en comprender cómo son creadas las políticas, cómo operan y cómo sus objetivos son –o no– alcanzados. En ese sentido, comprender el ciclo es un ejercicio de análisis importante para que las políticas sean percibidas integralmente, de una manera sistémica y orgánica, también bajo el punto de vista de la acción estatal (figura 2). Al ser pensadas de esa forma, el analista tendrá mejores condiciones para dedicarse a una

u otra dimensión de ese proceso, siempre articulándola con todo el ciclo, a partir de la perspectiva del Estado, de la promoción del bien común y de la generación de valor público, orientados para los ciudadanos, los destinatarios de esas acciones. El ciclo, por lo tanto, sirve para vincular el proceso de evaluación a una dimensión más amplia, en el nivel del Estado y de la sociedad.

Figura 2. La síntesis



Fuente: Elaboración propia

El ciclo, al materializar la dinámica de la acción estatal y evidenciar los distintos grupos y actores que forman parte del tejido social, vincula a esos sujetos e instituciones. De esa forma, esos actores pasan a ocupar la misma arena y deben articularse para que las agendas y los intereses sean convergentes y/o legítimamente reconocidos. Eso significa que el ciclo, comprendido como la representación de un proceso que revela cómo el Estado opera y cómo los *issues* se vuelven relevantes al punto de definir una jerarquía de preferencias y prioridades, está inscripto en el juego democrático, donde la participación y la negociación son condiciones *sine qua non* para que las políticas se concreten.

En otras palabras, el ciclo solo puede ser pensado en condiciones democráticas y dinámicas, donde los actores, las agendas, los intereses y las arenas se mueven y se conforman a

partir de las negociaciones y tensiones que son propias del proceso decisorio. En ese sentido, la evaluación emerge como una posibilidad de amalgamar todo ese proceso, además de dar subsidios para que la sociedad civil y sus diversos grupos de interés y de presión puedan influenciar todo ese proceso, a través de los mecanismos de control que el propio proceso evaluativo produce. Hay, por lo tanto, un movimiento ahí descrito que permite comprender la evaluación como un hacer procesual, directamente vinculado al camino que las políticas recorren. Según Gussi y Oliveira (2016), la política/programa no tiene un sentido único y están circunscriptas a resignificaciones, según sus distintos posicionamientos en los varios espacios institucionales (o fuera de ellos), o sea, de acuerdo con sus movimientos en la institución o en la comunidad destinataria de esta política o programa. La siguiente sección analizará esa cuestión.

La evaluación y la noción de trayectoria

El ciclo de las políticas indica que hay, por lo tanto, un camino que es recorrido por las acciones implementadas por los gobiernos. Aunque tales caminos no sean rigurosamente lineales y que, en la práctica, las fases puedan sobreponerse o no ser formalmente seguidas, lo que importa es percibir que hay una dinámica inherente a las políticas públicas. Al pasar la idea de movimiento, el ciclo revela un recorrido, una trayectoria (Gussi, 2008).

Al definir la noción de trayectoria de los sujetos a partir de la biografía de esos actores, Bourdieu (1996) afirma que la trayectoria puede ser entendida como la serie de posiciones sucesivamente ocupadas por un mismo agente o por un mismo grupo de agentes en espacios sucesivos. En esa perspectiva, los eventos biográficos y sus respectivos sentidos pueden ser comprendidos dentro de un contexto en el espacio social, o sea, dentro de una estructura de distribución de los diversos capitales (económico,

político, cultural, entre otros) que legitiman una acción en un determinado campo.

De esa manera, Bourdieu no busca interpretar la vida como un conjunto coherente y orientado, que se presenta siguiendo un orden lógico, sino como algo que se mueve en el espacio social y no está vinculado solamente a un agente, sino a distintos agentes sociales. Si, para Bourdieu, la biografía de un sujeto está directamente vinculada a su trayectoria y a los sentidos que son atribuidos a ese recorrido, el concepto permite una extrapolación, aplicándose a las políticas públicas. Así como los sujetos, las políticas tienen una biografía, una trayectoria. Las políticas son un proceso de sucesivos sentidos a ellas atribuidos; son una sucesión de avances y rupturas que dan movimiento a su proceso. De esa forma, comprender su itinerario, analizar sus efectos, sus resultados, sus impactos y las cuestiones asociadas al diseño y su implementación significa, inicialmente, comprender cómo ese recorrido fue (es) construido. A partir de esa comprensión, la noción de trayectoria emerge como referencial metodológico estratégico para la comprensión de los procesos sociales, construyendo un diálogo entre temporalidades y territorialidades, revelando una dimensión histórica, colectiva y social¹.

Así, la evaluación de una política pública no puede solamente ser hecha a través de análisis objetivos de documentos, leyes, marcos regulatorios, reglas de operación, decretos y manuales. Aunque sean fuentes institucionales relevantes para comprender la gramática que orienta y conforma la acción en cuestión, su sentido no es exclusivamente definido por ellas. Hay un conjunto de otras fuentes que deben formar parte del repertorio del proceso evaluativo y que están diluidas en la dimensión simbólica o subjetiva de los aspectos informales y cotidianos que permean la dimensión institucional: las decisiones, las reuniones, los recursos presupuestarios, los contenidos simbólicos, los comportamientos y actitudes de los actores individuales, grupales e institucionales asociados a la política y,

1 Para una discusión epistemológica y metodológica sobre esa cuestión, ver Gussi y Oliveira (2016).

entre tantas otras variables, las acciones interpretativas que definirán cómo la aplicación y la implementación se darán. La combinación de esas dos dimensiones –la institucional y la simbólica– es lo que permitirá que la evaluación sea densa. Anclado en las formulaciones del antropólogo norteamericano Clifford Geertz (1978), Gussi (2008) afirma que la evaluación requiere una «descripción densa» de la política, en la cual el evaluador debe buscar interpretar los diferentes significados accionados públicamente por los sujetos en el contexto de las acciones que involucran a los programas y a las acciones públicas.

De la misma forma, la evaluación produce recorridos, trayectorias y sentidos: de las instituciones, de las políticas, de los programas, de los sujetos, de los ciudadanos, de los implementadores, de los territorios y de las subjetividades. Evaluar, a partir de la noción de trayectoria, significa comprender y visibilizar aspectos que se toman ocultos cuando solamente el primado de la técnica predomina: la dimensión del derecho, la noción de ciudadanía, las cuestiones vinculadas a la desigualdad y la exclusión y las tensiones entre los distintos actores que emergen cuando la evaluación sucede.

Para el caso de la evaluación de políticas sociales –la acción estatal materializada para promover la ampliación del acceso, la reducción de las asimetrías, la garantía de los derechos y la efectivación de la ciudadanía–, la noción de trayectoria es central porque reconoce la complejidad de las políticas y, consecuentemente, de lo que se pretende enfrentar. Las políticas sociales inciden sobre aspectos complejos de la dinámica individual y colectiva y, cuando son implementadas, revelan los conflictos societales que son fruto del recorrido histórico, cultural, político y económico que define los espacios y el tiempo.

Es por eso que la evaluación no es solo una elección *técnica* sino, mayoritariamente, se trata de una estrategia política. Atribuir valor a los resultados de la acción estatal significa, en mayor o menor grado, reconocer las tensiones –la dialéctica– entre el desarrollo económico y social. Las elecciones metodológicas también avanzan en esa dirección ya que pueden privilegiar

campos distintos, realizando u ocultando agendas, intereses, actores y arenas. Evaluar, por lo tanto, es un acto que vincula al Estado a una agenda y a esas dimensiones. Es en ese contexto que el evaluador emerge como un actor relevante, tema de la próxima sección.

Los evaluadores: ¿quiénes son? ¿cómo actúan? ¿cómo son activados sus saberes?

Considerar la evaluación como un campo y como trayectoria significa también reconocer a los sujetos que a ella se dedican: los evaluadores. Aunque existan cada vez más manuales, cursos y herramientas para formar a los profesionales que se dedican a esa función, la noción de oficio parece haberse vaciado o perdido el sentido. En la peor de las hipótesis, tal vez ni siquiera sea así comprendida. El oficio es el ejercicio del trabajo repleto de significado, de sentido. El evaluador ejerce un oficio porque, según Gubba y Lincoln (1994), evaluar es dar sentido a las políticas y a sus resultados, sus efectos, sus indicadores y sus desdoblamientos, de modo que estén vinculados a los sujetos de las acciones, al territorio donde tales programas suceden y a las subjetividades que pretenden potencializar. En primera y última instancia, ese oficio de evaluar da sentido al propio Estado, instancia que reconoce y arbitra los conflictos que son inherentes a la propia dinámica social.

Al comprender su actuación bajo esa perspectiva, Lejano (2012) afirma que el evaluador emerge como un actor relevante no solo como un profesional que desempeña una función o una rutina. En otras palabras, el evaluador está inmerso en la noción de trayectoria una vez que, como sujeto, también incorpora al proceso sus valores, percepciones y creencias construidas a lo largo de su recorrido profesional y personal.

La noción de saberes que estructura ese análisis está anclada en la formulación de Tardif (2002). Aunque el autor haya construido su teoría a partir del hacer cotidiano de los profesores en

los espacios escolares, la extensión del concepto para los evaluadores (y demás profesiones) es perfectamente posible. A partir de las contribuciones del autor, se puede afirmar que los evaluadores son, ante todo, individuos que saben algo y cuya función consiste en aplicar ese saber en el acto evaluativo, en la perspectiva de un oficio. A primera vista, esa afirmación parece banal en función de la falsa linealidad que encierra. Pero esta no es una relación cartesiana, asentada en principios exclusivamente racionales y objetivos.

Una visión complementaria acerca de la cuestión, según Tardif (2002), postula que todo saber se inserta en una dimensión temporal que remite a la historia de su formación y de su adquisición. Así, todo saber está íntimamente vinculado a un proceso dinámico de aprendizaje y validación. Puede afirmarse que, a medida que ese flujo se retroalimenta dialécticamente, los saberes resultantes son sistematizados y potencialmente integrados a procesos de formación institucionalizados, implementados por individuos (los evaluadores para el autor, los profesores, originalmente).

Sin embargo, esas visiones no explican todo. El saber de los evaluadores es eminentemente plural, construido por la amalgama de saberes oriundos de la formación profesional y de saberes disciplinares, curriculares y experienciales. De acuerdo con Tardif (2002), los saberes profesionales se relacionan con una formación institucional que apunta a la esfera científica y formal del proceso de producción del conocimiento. Desde esa perspectiva, puede decirse que esos saberes se constituyen en herramientas o tecnologías que van siendo dadas a los evaluadores para que su acción sea certificada y para que los individuos-evaluadores sean mínimamente introducidos en su campo de actuación profesional como miembros de la corporación.

Sumados a esos, los saberes disciplinares se integran a la práctica evaluativa con la formación obtenida por estos profesionales en las diversas disciplinas por ellos cursadas en sus carreras de grado y posgrado y/o en otros espacios, con otros diseños y propuestas curriculares. Según Tardif (2002), son

saberes que corresponden a los diversos campos del conocimiento, transmitidos en las carreras y departamentos universitarios independientemente de las facultades y de las carreras y/o por otras instituciones u organizaciones. En esa dirección se presentan también los saberes curriculares, correspondientes a los discursos, objetivos, contenidos y métodos a partir de los cuales la institución formadora categoriza y presenta los saberes sociales por ella definidos y seleccionados como modelos deseables, necesarios u obligatorios para la formación.

Hay, por fin, un conjunto de saberes más porosos y subjetivos –o líquidos, en la formulación de Bauman (2004)– construidos en el ejercicio de la práctica cotidiana, en función del medio en el cual los individuos-evaluadores están insertos. Esos saberes, llamados por Tardif experienciales, brotan de la experiencia y son por ella validados. Lo que se desprende de esa caracterización es simple y directo: los evaluadores son individuos que articulan esos saberes, agentes líquidos cuya existencia y acción dependen de la capacidad de dominar, integrar y movilizar ese conjunto de saberes como condicionantes y estructuradores de su práctica.

Es importante resaltar que los trabajos de Tardif no hacen referencia a los saberes de los profesores (y, consecuentemente, de los evaluadores) en la perspectiva de la implementación de políticas públicas sociales. Por el contrario, se concentran en la investigación de la relación entre esos saberes y el hacer docente, muy probablemente asociado a la dimensión del proceso educativo y pedagógico. Por otro lado, teniendo la literatura sobre el proceso de implementación de políticas públicas en la perspectiva *bottom-up*² como referencia, la lectura de los trabajos de Tardif permite una adaptación de los saberes docentes para

2 El modelo *bottom-up* (de abajo para arriba) asume que la implementación es parte de un proceso continuo que se desarrolla y se modifica en cada fase del ciclo. Ese modelo propone que la implementación debe ser un juego que posibilite el aprendizaje y la creación de nuevas políticas y propone que estas deben ser comprendidas como un proceso de realización de experimentos que podrán desdoblarse en nuevas políticas, no siendo posible ejercer un control perfecto a lo largo de su ejecución.

otras dimensiones que no son las estrictamente pedagógicas, curriculares y educacionales –el campo de la evaluación–. Los saberes experienciales poseen, por lo tanto, tres objetos, según Tardif (2002): (a) relaciones e interacciones que los evaluadores establecen y desarrollan con los demás actores en el campo de su práctica; (b) las diversas obligaciones y normas a las cuales su trabajo debe someterse; (c) la institución como medio organizado y compuesto de funciones diversificadas. Esos objetos no son objetos de conocimiento, sino objetos que constituyen la propia práctica docente y que solo se revelan a través de ella. En otras palabras, ellos no son nada más que las condiciones de la profesión.

Teniendo eso en vista, puede afirmarse que los saberes experienciales son los que mejor explican el hecho de que esos sujetos sean, para Lipsky (1980), actores dotados de gran poder decisorio y discrecional. Así, los saberes prácticos y cotidianos forman un conjunto de representaciones y valores que son interpretados y comprendidos de modo diferente e individualmente por los evaluadores y por otros actores. Se forma, pues, una compleja red de representaciones y decisiones que moldea y constituye la llamada cultura del evaluador. Y el ambiente se presenta determinado por múltiples variables que están relacionadas a situaciones concretas –y no necesariamente objetivas– que no se resuelven con soluciones acabadas y recetas o métodos lineales de causa y consecuencia, sino con grandes dosis de improvisación y habilidad personal, fruto del intenso proceso experiencial que resulta de los años de profesión, de la visión de mundo del evaluador, de su formación, sus preferencias políticas e ideológicas, sus creencias y actitudes.

Así como los otros actores, los evaluadores no actúan solos, aunque varias decisiones sean tomadas exclusivamente por ellos. Eso significa que su trabajo se basa en la interacción y que, –buscado el consenso y alcanzado un nivel mínimo de información sobre determinada cuestión–, en un escenario de constante integración con los otros sujetos y actores, cabe a

ellos tomar la decisión reveladora de esa red de implicaciones. Las redes y/o comunidades epistémicas³ son campos estratégicos para que ese hacer sea diseminado, estructurado e institucionalizado. Ese es el objeto de la sección cinco.

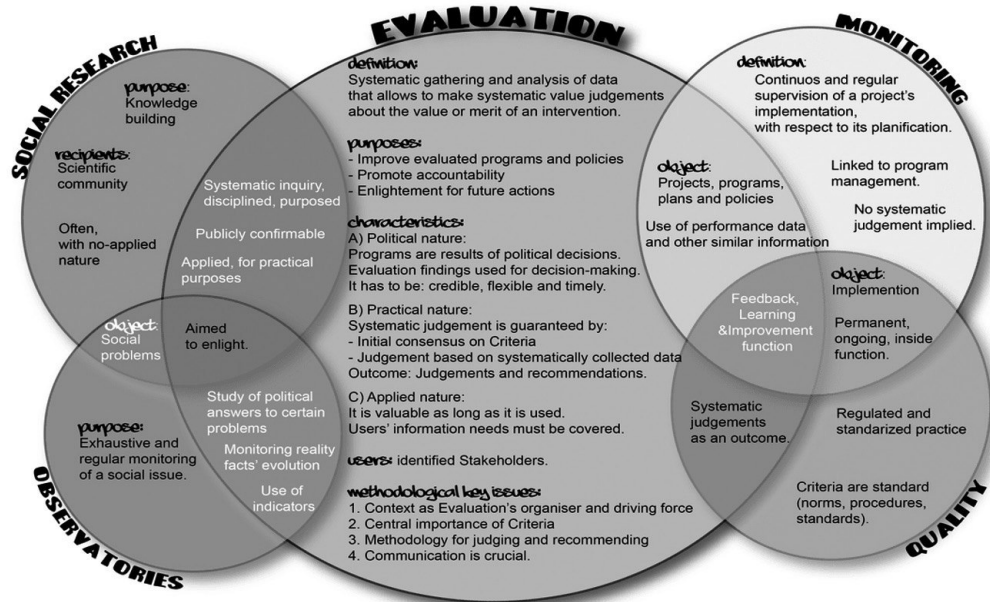
Evaluación: el papel de las redes

Asumiendo que la evaluación es un campo múltiple y con intereses diferentes (figura 3) y no necesariamente convergentes, las redes que articulan y movilizan a los actores en esa arena desempeñan un papel crucial: evaluar es un proceso que vincula el Estado a las personas, colocándolas en el centro del proceso decisorio. Es, por lo tanto, un proceso multidimensional porque así son los sujetos: diversos, repletos de subjetividad e insertos culturalmente en sus territorios, espacios donde esas dimensiones se encuentran y se (re) combinan. Dar visibilidad a eso es una de las funciones de esas redes.

La figura 3 sintetiza las secciones de este capítulo, culminando en la idea de que, independientemente de donde actúan, la acción de los evaluadores no es ejercida sobre un objeto, sobre un fenómeno que será conocido o una obra que será producida. Por el contrario, ella se realiza en una red de interacciones con otras personas e instituciones, en un escenario largamente dependiente del factor humano, repleto de valores, sentimientos y actitudes que son pasibles de interpretación y decisión, generalmente en un contexto de urgencia.

3 La expresión «comunidad epistémica» designa una red de especialistas en áreas específicas del conocimiento, que, dotados de autoridad, comparten no solamente nociones de validez y un modelo de raciocinio y de prácticas discursivas, sino también el compromiso con la producción y aplicación del conocimiento, en los términos de un proyecto político dirigido a problemas específicos y fundado en esos entendimientos comunes (Haas, 1992).

Figura 3. Redes y la síntesis de la evaluación⁴



Source: Bañón, R. (comp.) 2003. La evaluación de la Acción y las Políticas Públicas. Madrid: Díaz de Santos. Pág. 13-32. Bustelo, M. "¿Qué tiene de específico la metodología de la evaluación?"

© 2012, Sara Vaca (@visualbrains)

4 Disponible en: <http://www.saravaca.com/project/what-is-evaluation-info-graphic/>. Consultado el 10 de mayo de 2018. Se decide incorporar la figura en el idioma original respetando la exposición del autor.

Esa es una de las principales potencialidades de las redes: facilitar que la experiencia circule y que los saberes sean disseminados. Las redes que están conformadas en América Latina y en el Caribe son espacios de formación, de incidencia, de denuncia, de articulación y de difusión de las distintas y complementarias dimensiones que están descritas en la figura 3. Al articular sujetos e instituciones, movilizan agendas, intereses y dan dinamismo al campo, tornándolo más líquido, responsivo, transparente y horizontal. En otras palabras, las redes pueden contribuir decisivamente para que esa arena se vuelva más *accountable* y, consecuentemente, más democrática.

De la misma forma, tales redes vocalizan la región y pueden contribuir para fortalecer la identidad latinoamericana y caribeña como espacio de producción de conocimiento, metodologías y saberes legítimos para el campo, horizontalizando su inserción en la relación sur-norte, además de promover la interacción sur-sur. Tal cambio de paradigma es fundamental para que el campo en la región sea más libre, creativo y decolonial, desamarrado de una visión hegemónica que insiste en predominar en esos trópicos.

Consideraciones finales

A partir de las formulaciones de Tardif (2002), puede afirmarse que los saberes de los evaluadores abarcan una diversidad de objetos, de cuestiones y de problemas que están relacionados con el ejercicio de la profesión. Según el autor, la experiencia de trabajo parece ser la fuente privilegiada de su saber-hacer, marcado y forjado por un conjunto de factores que van de los cognitivos a los administrativos. Así, personalidad, talentos, simpatía, prejuicios, amor a la profesión, estructura emocional y psicológica, preferencias políticas, representaciones sobre el Estado y las políticas públicas, la relación con los ciudadanos, con los colegas y con el territorio colocan en

evidencia conocimientos y modos de actuar individuales que, de alguna forma, producen la cultura evaluativa.

Puede afirmarse, por lo tanto, que el hacer-evaluar es la confluencia de esas varias fuentes de saberes provenientes de la historia de vida, de la sociedad, de los espacios formativos, de otros individuos, de las instituciones donde se insertan o ya se insertaron, de valores, etc. Así, todo sucede en determinado medio, en un universo institucional, organizacional cultural y simbólico que no se revela de una vez para esos individuos. Ese locus –el campo de la evaluación– está constituido por relaciones sociales y por actores que tienen preferencias, valores y percepciones distintas sobre las diversas variables que de ahí emergen.

Es en ese sentido que los individuos-evaluadores –no solo ellos, sino todos los profesionales que actúan en esos espacios públicos, privados y no estatales– se encuentran inmersos en un universo repleto de normas, prescripciones y obligaciones que deben ser por ellos respetadas y seguidas. Esas reglas del juego se aplican a un conjunto de rutinas que pasan por las esferas administrativa, relacional, política y territorial, y extrapolan el espacio institucional, vinculándolo a las demás instancias. Los evaluadores y los analistas, por lo tanto, no son inmunes, aunque no lo quieran admitir. Eso significa decir que la cultura de la evaluación y de los evaluadores, asociada al saber experiencial de esos sujetos y de los demás actores a ellos vinculados, puede alterar resultados, objetivos y cursos de acción de esos programas en función de lo que fue diseñado por los formuladores de políticas públicas. Es la «movilización porosa» de esos saberes lo que explica, fundamentalmente, cómo el proceso evaluativo sucede y cómo y por qué las decisiones evaluativas son tomadas.

Al asumir la evaluación como oficio y elección política en el ámbito del Estado, el evaluador puede contribuir decisivamente para horizontalizar las dimensiones económicas, culturales, políticas, subjetivas y territoriales, aproximando y articulando las agendas, los actores, las instituciones y los intereses. Es en ese

sentido que el evaluador emerge como un catalizador potente para que las varias esferas gubernamentales sean movilizadas a través de la evaluación y de sus resultados, efectos y desdoblamientos. Esa es una de las posibilidades de dar visibilidad a la acción estatal.

A lo largo de estas secciones, una agenda que debe ser perseguida también fue descrita y presentada, diluida en un conjunto de dimensiones que deben ser pensadas para orientar el campo de la evaluación en América Latina y en el Caribe. Como esas son regiones marcadas por una visión colonial, dependiente, clientelista y patrimonial que se traduce en agravamiento de la desigualdad, del refuerzo de las asimetrías de acceso y, consecuentemente, en la fragilización de los derechos y en el vaciamiento de la noción de ciudadanía, la evaluación, el evaluador y sus estrategias evaluativas pueden ser elementos estratégicos para influenciar e informar el juego político a través de las políticas públicas.

Referencias bibliográficas

- Bauman, Z. (2004). *Modernidad líquida*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Bourdieu, P. (1996). «La ilusión biográfica». En Amado, Janaina; Ferreira, Marieta de Moares (org.). *Usos y abusos de la historia oral*. Rio de Janeiro: Fundación Getúlio Vargas, (pp. 183-191).
- Frey, K. (2000). Políticas públicas: un debate conceptual y reflexiones referentes a la práctica del análisis de políticas públicas en Brasil. *Cuaderno Planeamiento y Políticas Públicas* N.2- 21 junio.
- Guba, Y. y Lincoln, Y. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Sage Publications.
- Gussi, A. y Oliveira, B. (2016). Políticas públicas y otra perspectiva de evaluación: un abordaje antropológico. *Desarrollo y Debate* v.4, n.1 (pp.83-101).

- Gussi, A. (2008). Apuntes teórico-metodológicos para evaluación de programas de microcrédito. *Aval - Revista de Evaluación de Políticas Públicas*. UFC, número 1 (pp. 29-37).
- Haas, P. (1992). *Introduction: epistemic communities and international policy coordination*, *International Organization*. Cambridge, v. 46, n. 1 (pp. 1-35).
- Januzzi, P. (2011). Evaluación de programas sociales en Brasil: repensando prácticas y metodologías de las investigaciones evaluativas. *Planeamiento y Políticas Públicas*. Brasilia, DF, v. 36 (pp. 251-275).
- Januzzi, P. (2016). *Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales: una introducción a los conceptos y técnicas*. Campinas: Alínea.
- Lejano, R. (2012). *Parámetros para análisis de políticas: la fusión de texto y contexto*. Campinas: Arte y Escrita.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Lynn, L. (1980). *Designing Public Policy: LA Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Mónica: Goodyear.
- Peters, B. G. (2001). *The Politics of Bureaucracy*. New York: Routledge.
- Tardif, M. (2002). *Saberes docentes y formación profesional*. Rio de Janeiro: Vozes.
- Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*, (pp. 209-245), Piscataway, NJ and London: Transaction.
- Weiss, C (1994). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. Jersey: Prentice Hall.

► **Breyner Ricardo de Oliveira**

Es Graduado en Ciencias Económicas en la Universidad Federal de Minas Gerais (1999) y en Administración Pública por la Fundación João Pinheiro (2007). Dr. en Educación por la Universidad Federal de Minas Gerais. Profesor Adjunto de la Universidad Federal de Ouro Preto, del Departamento de Gestión Pública del Centro de Educación Abierta y a Distancia. Profesor del Programa de Postgrado en Educación. Profesor del Programa de Postgrado en Economía Aplicada. Coordinador General del Programa Nacional Escuela de Gestores de la Educación Básica en la Universidad Federal de Ouro Preto. Miembro de la Red Latinoamericana y Caribeña de Monitoreo y Evaluación y la Red Brasileña de Monitoreo y Evaluación. Desarrolló su experiencia en el área de políticas públicas, con énfasis en implementación, evaluación y monitoreo de políticas sociales y educativas.

COMENTARIOS

Evaluación desde América Latina y el Caribe: innovaciones y tensiones

► Pablo Rodríguez-Bilella

En América Latina el campo de la evaluación ha recorrido un largo camino ya y, al mismo tiempo, queda mucho por andar. En este sentido, la perspectiva comparada con otras regiones del sur global facilita reconocer los avances en evaluación en América Latina y visualizarlos con admiración, respeto y curiosidad. Muchos de los tópicos abordados en el panel «Evaluación desde América Latina: debates conceptuales y metodológicos» resultan claves y altamente relevantes en el estado de la discusión actual de la evaluación en la región. El contexto para ello está dado por la tensión entre dos modelos: uno caracterizado como neoliberal y el otro como el del retorno del estado (Neirotti, 2015).

El modelo neoliberal, con fuerte presencia en toda la región latinoamericana en la última década del siglo XX –y con renovada fuerza en la actualidad–, ha manifestado una fuerte cercanía con los enfoques propios de la gestión basada en resultados (Kushner, 2010; Feinstein, 2012). En relación con la adopción de esquemas institucionales de evaluación, existen experiencias nacionales con amplio reconocimiento internacional, como son las de Colombia y Chile, así como las más recientes de

Costa Rica, Perú, Brasil y México. En ellas suelen primar evaluaciones con un marco metodológico clásico, que responde generalmente a los criterios estándar de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 1991). Sin embargo, en instancias de alto nivel, como por ejemplo la oficina de evaluación del Banco Mundial, comienzan a aparecer cuestionamientos hacia dichos criterios, ya criticados previamente por organizaciones de la sociedad civil e instancias académicas.

A partir de la insatisfacción en la implementación de metodologías clásicas, así como por estándares evaluativos universales, es que ha ido ganando espacio la reflexión y la práctica alrededor de ciertas ideas y conceptos innovadores, en comunicación con desarrollos similares en otros contextos. Los miembros del panel dieron cuenta de distintas dimensiones y características de este movimiento que cuestiona y procura consolidarse en la región de América Latina y el Caribe.

Un concepto ordenador de diferentes prácticas evaluativas innovadoras es el de complejidad (*Canadian Management Centre*, 2005; Ramalingam, 2013). Este, entendido como mirada, enfoque o perspectiva, señala que el acercamiento de las metodologías clásicas resulta relevante en algunas circunstancias y ante algunas preguntas, pero que el aspecto fundamental que hay que considerar implica no anteponer el método a la pregunta, sino más bien considerar ante la pregunta de evaluación cuál es el enfoque, el método o la perspectiva más pertinente (Ongevalle et al., 2012; Bamberger et al., 2015). Soslayar la complejidad de las intervenciones de desarrollo conlleva ignorar las cuestiones de poder, en favor de una lógica de «caja negra» en las evaluaciones, donde resultan opacos los mecanismos que permiten, en un contexto determinado, el alcance de ciertos resultados (Westhorp et al., 2011). El panel presentó la relevancia de superar aquella visión en la cual la pregunta fundamental de evaluación consiste en valorar si un programa funcionó o no lo hizo, si fue exitoso o fracasó parcial o totalmente. En su lugar, corresponde apuntar más bien a responder por qué una política determinada tuvo resultados positivos, negativos, y en

qué contextos. En tal sentido, los acercamientos metodológicos que acentúan la relevancia de desentrañar los mecanismos por los cuales una intervención funciona en determinados contextos, fueron señalados como pertinentes y claves en el desarrollo actual de la evaluación en la región, configurando un campo fértil de indagación (Rodríguez-Ariza y Monterde-Díaz, 2014).

Los abordajes más tradicionales de la evaluación han colocado en un lugar demasiado alto el tema de la medición, entendiéndola muchas veces como un fin en sí mismo y como sinónimo de evaluación. El riesgo evidente resulta en acumular abundante información de una determinada realidad, pero finalmente entender poco de sus procesos e impactos reales, manteniendo en el espacio de lo no-conocible los fenómenos más reacios a la medición. Ante esta tensión, el panel ofreció experiencias de otros enfoques y metodologías que procuran avanzar hacia la comprensión integral de distintas intervenciones sociales, con un acento muy claro en modalidades de evaluación colaborativa: sistematización de experiencias (Tapella y Rodríguez-Bilella, 2014); incorporación de grupo objetivo en proceso de evaluación pública (Estrella et al. 2003); autoevaluación basada en gobiernos locales y sus ciudadanos; monitoreo participativo de efectos (Bracagioli et al., 2009) y formación de núcleos de evaluación en gobiernos locales (De Rham y Mancero, 2009).

Un riesgo adicional surge de equiparar la evaluación a la medición: esta última solo puede abordar (medir) aquello que ya es conocido o al menos esperable en su realización. De este modo, los componentes emergentes, imprevistos e inesperados de las intervenciones sociales (Hirschman, 1967) no son captados ni identificados dado que solo se puede medir aquello que ha sido operacionalizado. La reificación (cosificación) de conceptos teóricos y complejos como lo son «sociedad civil», «capacidad local», «empoderamiento», se expresa en la pretensión cuantificadora como «número de políticas influenciadas», «costo unitario de las capacitaciones», etc. De este modo, se ve empobrecido el análisis y se diluye la larga tradición de

construcción conceptual generada desde las Ciencias Sociales. Vinculado a esto, se expresa entonces la pretensión cuantificadora de la realidad como la única legítima. Una vez que los conceptos comienzan a ser vaciados de contenido –largamente debatido–, y una vez operacionalizados, requieren ser expresados en números: ¿cuántas políticas han influenciado determinado emprendimiento? ¿Cuál ha sido el costo unitario de desarrollo de capacidades que un programa propuso?

Junto a ello, aparece el riesgo de perder de vista que aquello que resulta más fácilmente medible en una intervención social suele ser lo menos plausible de transformación y menos sustentable. Los procesos que se registran en este marco de complejidad necesitan otros plazos que las evaluaciones, urgidas por el tiempo de la medición, pueden estar perdiendo de vista. Es así que resulta mucho más sencillo, y por tanto tiene mayor «retorno», asignar recursos a aquellas intervenciones que pueden tener resultados visibles, tangibles y claros en el corto plazo. Una evaluación así focalizada prestará escasa atención a la forma y al modo en que las intervenciones de desarrollo procuran apoyar procesos de transformación social, centrándose de manera más clara en los productos que en los procesos (Woolcock, 2009).

Las distintas manifestaciones de innovación evaluativa en la región refuerzan la necesidad de pensar en el sentido de una lógica de contribución antes que de atribución (Forss et al., 2011). Mientras que esta última acentúa una versión lineal con énfasis en la lógica de causa y efecto, la primera expresa una visión que reconoce la importancia del cambio social no planificado, emergente, donde la intervención social contribuye a un determinado efecto alcanzado. Esta perspectiva viabiliza entonces el hecho de poder pensar en escenarios complejos, parcialmente controlables, en que una multitud de actores pueden expresar distintas visiones sobre qué está pasando, el motivo y cómo resolverlo.

Todo proceso evaluativo es portador de valores particulares, modelos mentales y determinada visión del mundo, lo que

permite caracterizarlo como un acto político (Weiss, 1979; Schwandt, 2015). Una mirada solamente técnica de dicho proceso convierte a los evaluadores más en parte del problema que de la solución, dificultando la toma de conciencia respecto a que el modo en que actúa una evaluación implica siempre un elemento de poder. En tal sentido, el campo de la evaluación y sus actores centrales (los evaluadores) podrían provechosamente transitar desde una perspectiva de profesionalismo técnico hacia una de profesionalismo democrático (Schwandt, 2015). El modelo de profesionalismo democrático invoca a la evaluación misma como un acto político; una intervención con efectos inevitables e ineludibles sobre las relaciones de poder entre las partes interesadas, no solo las asociadas con un evaluador (incluidos los gerentes de programa y los beneficiarios previstos, entre otros), sino también los evaluadores y los comisionados de evaluación. En un próximo seminario, confiados en la madurez creciente del campo de la evaluación en la región, a este diálogo entre políticos y académicos al cual fuimos invitados, seguramente podrá contemplar la posibilidad de rescatar la memoria y la presencia de la sociedad civil, actor todavía en penumbras, más allá de la realidad de las redes y asociaciones de evaluación (Rodríguez-Bilella y Lucero-Manzano, 2017).

Referencias bibliográficas

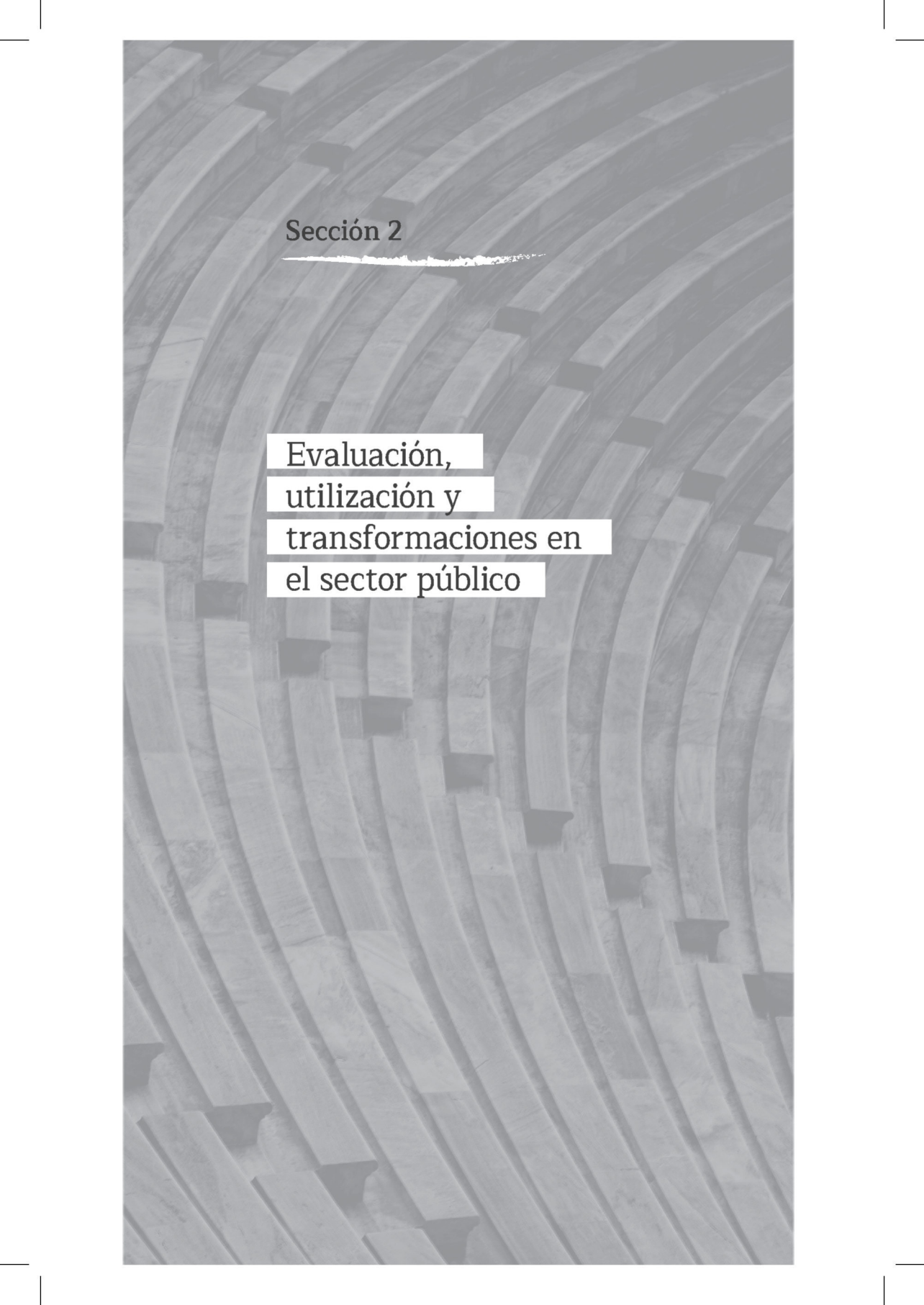
- Bamberger, M., Vaessen, J. y Raimondo, E. (2015). *Dealing with Complexity in Development Evaluation: A Practical Approach* SAGE, ed. Berkeley.
- Bracagioli, A. et al. (2009). *Estudio de caso: Mapeo de Alcances «Mirando desde el Sur»*. Ottawa.
- Canadian Management Centre (2005). *Through the lens of complexity theory: concepts for managing change*. Toronto: Canadian Management Centre.

- Estrella, M. et al. (2003). *Aprender del cambio: temas y experiencias en seguimiento y evaluación participativos*. México D.F.: IDRC / Plaza y Valdés. Recuperado de http://web.idrc.ca/es/ev-9404-201-1-DO_TOPIC.html
- Feinstein, O. (2012). La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina. En *Presupuesto y Gasto Público*, 2(68) (pp. 41-52).
- Forss, K., Marra, M. y Schwartz, R. (2011). *Evaluating the complex: Attribution, contribution, and beyond*. New Brunswick, N.J.: Transactional Publishers.
- Hirschman, A. O. (1967). *Development Projects Observed*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Kushner, S. (2010). La apropiación de la evaluación por las administraciones. En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 3 (pp. 67-79).
- Neirotti, N. (2015). «Hacia un nuevo paradigma en evaluación de políticas públicas». En *La evaluación de las políticas públicas: reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa (pp. 13-32).
- OECD (1991). *Principles for Evaluation of Development Assistance* OECD. París.
- Ongevalle, J. Van et al. (2014). «Dealing with complexity through Planning, Monitoring y Evaluation (PME)». En *The International Journal of Theory, Research and Practice*, London. International Journal of Theory, Research and Practice, London.
- Ramalingam, B. (2013). *Aid on the Edge of Chaos: Rethinking International Cooperation in a Complex World*. New York: Oxford University Press.
- De Rham, P. y Mancero, L. (2009). *Monitoreo y evaluación de acciones de desarrollo*. Quito: ASOCAM.

- Rodríguez-Ariza, C. y Monterde-Díaz, R (2014). *Estrategias cualitativas de evaluación en la Cooperación para el Desarrollo: viejos debates y nuevos retos*. Madrid.
- Rodríguez-Bilella, P. y Lucero-Manzano, M. A. (2017). Las redes transnacionales de evaluación: Un nuevo actor del desarrollo desde la sociedad civil global. En *Política y Cultura*, primavera (N° 47) (pp. 95-115).
- Schwandt, T. A. (2015). *Evaluation Foundations Revisited: Cultivating a Life of the Mind of Practice*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Schwandt, T. A. (2015). Reconstructing professional ethics and responsibility: Implications of critical systems thinking. *Evaluation*, 21(4) (pp. 462-466). Recuperado de: <http://evl.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1356389015605199>.
- Tapella, E. y Rodríguez-Bilella, P. (2014). Sistematización de experiencias: una metodología para evaluar intervenciones de desarrollo. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, (3), pp. 80-116. Recuperado de: <http://revistas.uned.es/index.php/REPPP/article/view/13361/12197>.
- Weiss, C. H. (1979). The Many Meanings of Research Utilization. En *Public Administration Review*, 39 (pp. 426-431).
- Westhorp, G. et al. (2011). *Realist Evaluation: an overview Report from an Expert Seminar*, Wageningen, Holland.
- Woolcock, M. (2009). *Towards a Plurality of Methods in Project a Contextualised Approach to Understanding Impact Trajectories and Efficacy*. Manchester.

► Pablo Rodríguez-Bilella

Es Lic. en Servicio Social por la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan. Mgter. en Ciencia Política y Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Dr. en Sociología. Universidad de Sussex, Brighton, Inglaterra. Es Investigador del CONICET. Es Miembro de la Red Argentina de Evaluación - EvaluAR, Ex Miembro del Comité Ejecutivo de la *Internacional Organization for Cooperation in Evaluation* - IOCE.



Sección 2

Evaluación, utilización y transformaciones en el sector público

En esta sección...

En esta sección, avanzamos desde los paradigmas de evaluación a las prácticas concretas. Los autores son expertos que tienen responsabilidad en la conducción de organismos públicos y académicos que promueven y desarrollan la función evaluación en ámbitos de gobierno. A modo de disparador, se les planteó reflejar, desde su propia experiencia, las cuestiones fundamentales acerca del uso de la información y la aplicación del conocimiento producido por las instancias de seguimiento y evaluación en el sector público. Asimismo, se les solicitó que tuvieran en cuenta las estrategias de comunicación de los resultados y la apropiación de ese conocimiento por parte de las distintas audiencias a las que se dirigen los procesos evaluativos: decisores, equipos de gestión, destinatarios y ciudadanía en general.

Marc Balaguer Puig, presenta la experiencia como director de Ivàlua, el Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas. Se destaca en su enfoque de trabajo el énfasis por promover una cultura de la evaluación para el desarrollo de políticas basadas en evidencia; para ello, se concentran en tres ejes: la realización de evaluaciones basadas en la evidencia en programas y políticas de

la administración pública, la difusión de la evidencia y promoción de la evaluación y la formación de recursos humanos para reforzar los conocimientos tanto de las personas del sector público como del tercer sector. Asimismo, el autor destaca cuáles han sido los factores decisivos para poder avanzar en la institucionalización de la evaluación en Catalunya.

Gabriela Pérez Yarahuan relata su experiencia como Coordinadora General del Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Caribe (CLEAR-LAC) alojado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en México. El propósito del CLEAR es promover la evaluación como un instrumento de aprendizaje, promoviendo el desarrollo de capacidades no solo como un aprendizaje lineal o tradicional sobre los conceptos de monitoreo y evaluación, sino con una comprensión más global de los retos de la construcción institucional. En su artículo, se detallan algunas de las características que deben considerarse en el desarrollo de instituciones que promueven capacidades de monitoreo y evaluación.

Giulianna Mendieta Melgar, Margarita Zorrilla Fierro y Francisco Miranda López reflejan la experiencia de creación y puesta en marcha del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) de México. Particularmente, en el artículo se describe la experiencia del INEE en la construcción y emisión de directrices de mejora educativa, con el objetivo de contribuir al conocimiento existente sobre lo que estas ofrecen como alternativa para la utilización de los resultados de la evaluación en la toma de decisiones de política. Se caracteriza el marco institucional y metodológico del INEE y se plantean un conjunto de lecciones aprendidas que pueden contribuir a incrementar el potencial de las directrices como puente entre las evaluaciones y la mejora de la educación.

Finalmente, Sebastián Cruz Barbosa comenta los debates generados en el Seminario Internacional y realiza una serie de reflexiones transversales sobre la experiencia en evaluación en ámbitos de gobierno, la relación entre evaluación y gestión y el uso de la información.

La institucionalización de la evaluación: reflexiones a partir de la experiencia de Iválua

► Marc Balaguer Puig

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo dar a conocer, a partir de la experiencia del Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Iválua) y de las actividades desarrolladas por esta institución en lo referente a la promoción de la cultura de la evaluación de políticas públicas, cuáles son los elementos que contribuyen a la institucionalización de la evaluación. En otras palabras, se trata de identificar cuáles son los factores que contribuyen a que la evaluación de políticas públicas y programas se incorpore como práctica habitual de las administraciones públicas.

Para ello se analiza, en primera instancia, el lugar que ocupa España en términos comparados en relación a la institucionalización de la evaluación; en segundo lugar, se apuntan los motivos de este escaso desarrollo analizando, por un lado, la normativa existente en relación a la evaluación en España, así como las barreras identificadas en nuestro territorio que dificultan tal institucionalización. Finalmente, se describe la tarea de

Ivàlua y en particular sus actividades con el objetivo de incrementar la institucionalización de la evaluación en las administraciones públicas.

La institucionalización de la evaluación en España en el contexto de la OCDE

Si bien el concepto de institucionalización de la evaluación es ampliamente utilizado, es objeto de múltiples acepciones, lo que dificulta su operatividad para que sirva de guía a los decisores públicos y responsables de las agencias de evaluación.

A nuestros efectos, y teniendo en cuenta que el objetivo de Ivàlua es promover la cultura de la evaluación para el desarrollo de políticas basadas en la evidencia, es de utilidad el marco conceptual extraído del *International Atlas of Evaluation* aportado por Jacob, Speer y Furubo (2015). Estos autores analizan en qué sentido la institucionalización de la evaluación se encuentra presente en diferentes ámbitos y dimensiones relevantes y la cuantifican en el contexto de la OCDE.

De este modo, el *International Atlas of Evaluation*, detalla para 19 países de la OCDE –siguiendo una perspectiva comparativa– nueve indicadores que permiten, en cierta forma, conocer el grado en que la cultura de la evaluación se encuentra presente en las administraciones públicas. Las dimensiones apuntadas y analizadas por los autores de este atlas son las siguientes:

- La evaluación tiene lugar en pocos o en muchos ámbitos sectoriales.
- Existe o no una oferta importante de evaluadores provenientes de diferentes disciplinas que conocen las diferentes técnicas existentes.
- Existe o no un discurso a nivel nacional sobre la evaluación.
- Existen o no asociaciones/organizaciones profesionales que se dedican a la evaluación.

- Grado de institucionalización (gobierno): existen o no unidades/iniciativas/regulaciones que garantizan la realización y utilidad de evaluaciones (ej.: unidad de evaluación, presupuesto para evaluación).
- Grado de institucionalización (parlamento): existen o no arreglos institucionales en el parlamento que influyen en la realización de evaluaciones.
- Pluralidad de instituciones dedicadas a la promoción de la evaluación: existen o no diferentes instituciones dedicadas a la evaluación por ámbitos temáticos.
- Evaluación dentro del Tribunal de Cuentas: el Tribunal de Cuentas se limita al cumplimiento de la legalidad o bien contempla también la realización de evaluaciones.
- Proporción de evaluaciones de impacto y resultado en relación con las evaluaciones de producto o proceso.

Para conocer la situación de los diferentes países, los autores entrevistaron a expertos en la materia: *«for each country four or five experts from various backgrounds were included [...] every expert was asked to give a rating according to the explanatory text and to comment on it»* (Furubo et al., 2015: 9). Los resultados obtenidos en la investigación muestran que España se encuentra en las posiciones más bajas del ranking conjuntamente con Irlanda e Italia.

Más allá de la situación relativa de España y del conjunto de países estudiados, las dimensiones analíticas permiten identificar espacios de mejora para las agencias que –como Iválua– trabajan en el ámbito de la evaluación y también para las administraciones que tienen en la evaluación un elemento de mejora de las políticas.

Tabla 1: La institucionalización de la evaluación en los países de la OCDE

	I		II		III		IV		V		VI		VII		VIII		IX		2012	R	2002	R	Trend
Finland	2	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	1	1	2	1	2	1	2	17	1	10	12	+++
Switzerland	1	2	1	2	2	2	2	2	0	1	0	2	2	2	0	2	0	2	16	2	8	14	+++
Canada	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	2	2	2	2	2	2	16	3	17	2	-
United States	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	16	4	18	1	--
United Kingdom	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	1	2	2	1	2	2	1	15	5	15	6	-
Netherlands	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	1	2	2	2	2	2	1	1	15	6	15	5	-
Korea	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	0	2	2	2	1	1	1	1	15	7	12	9	++
Sweden	2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	1	1	2	2	2	2	2	15	8	16	4	-
Denmark	2	2	2	2	2	2	1	2	1	1	0	1	2	2	1	2	1	1	14	9	12	8	++
Australia	2	1	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	14	10	16	3	--
Norway	2	2	1	2	1	1	1	2	2	1	1	1	1	2	2	2	1	1	14	11	12	10	++
Germany	2	1	2	2	1	1	2	2	1	1	1	1	2	2	1	1	1	2	13	12	13	7	--
France	2	2	1	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	0	1	13	12	11	11	++
Japan	1	2	0	2	0	2	1	1	1	2	0	0	0	2	0	1	0	1	13	14	3	19	+++
Israel	1	1	1	2	1	1	2	2	1	1	0	1	1	2	1	1	1	1	12	15	9	13	+++
New Zealand	1	1	0	1	1	1	2	2	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	12	16	7	15	+++
Spain	1	1	0	2	1	1	2	2	1	1	0	1	0	1	0	0	0	1	11	17	5	18	+++
Italy	1	2	1	2	1	1	2	2	0	1	0	1	1	1	1	0	0	1	11	18	7	17	+++
Ireland	1	1	1	1	1	2	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	9	19	7	16	++
China	1		1		0		0		2		0		1		0		1				6		
Zimbabwe	1		1		0		0		1		0		0		1		0				4		
Total	30	32	24	35	27	32	30	36	23	27	11	29	27	33	22	27	19	26	261		223		
Mean	1,6	1,7	1,3	1,8	1,4	1,5	1,6	1,8	1,2	1,5	0,6	1,0	1,4	1,7	1,2	1,4	1,0	1,4	14		11		+++

Fuente: Furubo et al. (2015).

El desarrollo normativo de la evaluación en España y Cataluña

Para conocer el grado de institucionalización de las políticas públicas en España, es relevante identificar cuáles son los desarrollos normativos que se han producido a nivel estatal y autonómico en relación con su institucionalización. El Cuadro 2 detalla la cronología en la que se visualiza, por un lado, el poco arraigo que tiene la evaluación de las políticas públicas tanto a nivel estatal como autonómico. Por otra parte, el hecho de que actualmente Ivàlua es la única institución que se dedica única y exclusivamente a la evaluación de políticas públicas en el conjunto del territorio de España.

Tabla 2: Desarrollo normativo de la evaluación en diferentes comunidades autónomas

Año	Marco normativo
2005	Ley foral de evaluación de políticas públicas y de calidad de los servicios públicos de Navarra
2006 (julio)	Creación de AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios) convertida en la Subdirección General del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, adscrito a la Secretaría de Estado de Función Pública, es decir, Ministerio de Hacienda y Función Pública
2006 (octubre)	Constitución formal de Ivàlua. Inicio de actividades en 2008.
2010	Plan de Innovación Pública 2011-2013 del Gobierno Vasco, que incluye la promoción de la evaluación.
2011	Creación de una Oficina de Evaluación adscrita al Gobierno de Baleares (Ley 2/2011, de la buena administración y el buen gobierno).
2016	Elaboración de una hoja de ruta para la promoción de la evaluación en la Junta de Andalucía

Fuente: A partir de Lázaro, B. (2016).

Barreras a la institucionalización de la evaluación en España

Tras casi diez años de actividad del consorcio, se han identificado las siguientes barreras a la evaluación de políticas públicas en España:

1. Desconocimiento de la evaluación por parte de buena parte de la dirección política: en muchos casos los responsables del diseño y puesta en marcha de políticas públicas no conocen bien qué es una evaluación y confunden evaluación con actividades de monitoreo, auditoría económica, auditoría organizativa o de gestión, etc. En otros casos no tienen claro las diferencias entre los tipos de evaluación y las preguntas a las que tratan de responder cada una de ellas.
2. Falta de capacidad técnica de las administraciones para impulsar y definir los procesos de evaluación: el desconocimiento en la dirección pública es común también a las unidades técnicas que gestionan las políticas. Frecuentemente, aún conociendo qué es una evaluación, los diferentes tipos existentes y las preguntas a las que responden cada una de ellas, no es suficiente para poder definir, impulsar y hacer seguimiento de los procesos de evaluación.
3. Falta de mecanismos que estimulen la demanda de evaluaciones y que prevean su utilización en procesos de toma de decisiones y de asignación de recursos: en nuestro territorio, las evaluaciones son encargadas por las administraciones públicas y financiadas con sus propios recursos. En un contexto en el que la cultura de la evaluación es escasa, los incentivos para evaluar también son escasos: si bien permiten identificar áreas de mejora para las políticas, son vistas frecuentemente con precaución y recelo por parte de la dirección política, ya que exponen a la luz aspectos mejorables en relación a políticas públicas específicas. Además, las evaluaciones suponen un

coste económico y de trabajo para los responsables y técnicos de las políticas.

4. Infrutilización o inadecuación de registros administrativos existentes para fines estadísticos, diseñados a menudo sin tener en cuenta los requerimientos de la evaluación: los registros administrativos se refieren al conjunto de datos recopilados por las administraciones públicas para su gestión. Como ejemplo de registros administrativos se incluyen datos de resultados educativos, registros hospitalarios de visitas de pacientes y resultados de salud, o bien declaraciones de impuestos, por citar tan solo algunos ejemplos ilustrativos. Los datos administrativos, debido a su bajo coste y exhaustividad, pueden ser muy relevantes para poder hacer seguimiento de políticas, así como para su evaluación. Para ello se deben establecer mecanismos específicos y, en este sentido, es relevante el avance realizado en Cataluña con la aprobación de la nueva Ley de Estadística¹ que se plantea de forma explícita aprovechar la información administrativa para la producción estadística, así como el uso de esta información con fines científicos y para la evaluación de políticas.
5. Falta de mecanismos para la transferencia de conocimiento del ámbito académico a las administraciones. No existen suficientes incentivos en la academia para investigar en el ámbito de la evaluación ni en replicar experimentos, ya que la promoción del profesorado en las universidades se realiza en investigación de frontera y no se considera a la evaluación como tal. Asimismo, las administraciones son opacas en relación a la información que ofrecen sobre las políticas y por ello es difícil en muchos casos que el mundo académico realice investigaciones en

1 Boletín Oficial del Estado de Cataluña, Ley 5/2016, de 23 de diciembre, del Plan Estadístico de Cataluña 2017-2020 y de modificación de la Ley 23/1998, de estadística de Cataluña. Comunidad Autónoma de Cataluña «DOGC» núm. 7277, de 30 de diciembre de 2016 «BOE» núm. 15, de 18 de enero de 2017 Referencia: BOE-A-2017-523.

aspectos vinculados a la administración y, por tanto, evaluaciones de programas públicos. En este sentido, la Ley mencionada en el punto anterior tiene como objetivo resolver esta segunda cuestión: permitir a los investigadores de las Ciencias Sociales el acceso a información relevante (garantizando su confidencialidad) en el ámbito de las administraciones públicas. En un segundo término, sería necesario ofrecer desde las instancias gubernamentales incentivos para que los investigadores evalúen políticas.

Las actividades de Ivàlua

A continuación, se detallan algunos elementos que se han evidenciado como facilitadores de la institucionalización de la evaluación.

Ivàlua es un consorcio público integrado por los siguientes organismos: la Generalitat de Cataluña, la Diputación de Barcelona y la Universidad Pompeu Fabra. Su misión es promover la cultura de la evaluación de políticas públicas en el territorio de Cataluña y, para ello, cuenta con un reducido equipo pluridisciplinario de profesionales que realizan las actividades de evaluación, en algunos casos en colaboración con personas expertas y/o investigadores de las universidades y centros de investigación.

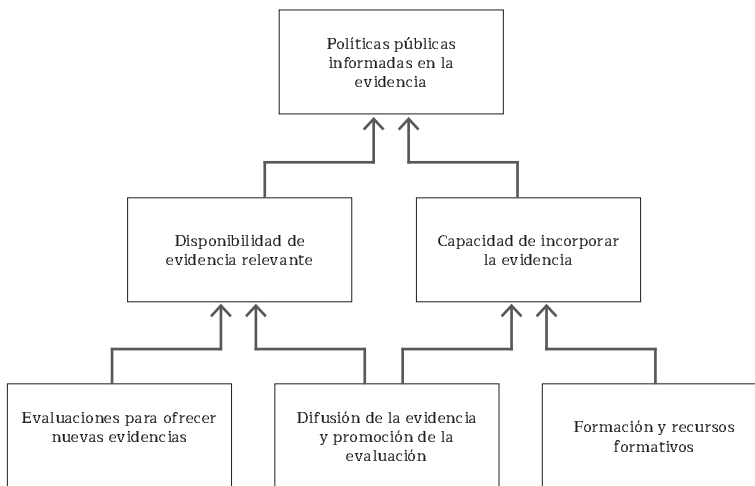
De acuerdo a la Comisión Europea (Comisión Europea, 2007), se puede definir evaluación como «la valoración de las intervenciones de los organismos públicos según sus productos e impactos, en relación con unas necesidades a las que pretenden dar respuesta y orientada a proveer información rigurosa, basada en evidencias, para la toma de decisiones».

Esta definición es relevante por tres aspectos; en primer lugar, incrementa el conocimiento en relación con las políticas públicas; en segundo término, se trata de un elemento de mejora, transparencia y rendimiento de cuentas; finalmente,

permite que los poderes públicos puedan adoptar decisiones que mejoren la intervención pública evaluada, contribuyendo así a la mejora de las políticas públicas y a una mayor eficiencia en la gestión de los recursos.

Ivàlua cuenta con una teoría del cambio que se detalla en la siguiente figura. De acuerdo con esta teoría, las actividades de Ivàlua contribuyen a contar con mayores evidencias gracias a la realización de evaluaciones, y a contar con una administración formada gracias a ellas y capaz de incorporarlas.

Figura 1: La teoría del cambio de Ivàlua



Fuente: Ivàlua, 2017

El instituto incorpora tres líneas de actuación para avanzar hacia unas políticas públicas basadas en la evidencia: en primer lugar, la realización de evaluaciones para ofrecer evidencias; en segundo, la formación y capacitación en el ámbito de la evaluación; en tercer lugar, las actuaciones destinadas a una mayor difusión y uso de la evidencia.

En relación con la evaluación y a su institucionalización

En relación con la evaluación, Ivàlua realiza el siguiente tipo de evaluaciones: evaluación del diseño; evaluación de necesidades; evaluación de implementación; evaluación de impacto y evaluación económica; asimismo, la entidad asesora a administraciones públicas y también a entidades del tercer sector en relación a la evaluabilidad de las políticas.

La tabla 3 detalla las diferentes evaluaciones y las metodologías utilizadas en cada una de ellas:

Tabla 3: Tipo de evaluaciones realizadas y metodologías empleadas por Ivàlua

Elementos	Métodos
Evaluación del diseño	<ul style="list-style-type: none">- Adecuación de los objetivos y actividades a la teoría del cambio- Revisión sistemática de literatura
Evaluación de necesidades	<ul style="list-style-type: none">- Analizar una problemática- Estimación de los servicios necesarios- Relacionar necesidades y servicios
Evaluación de implementación	<ul style="list-style-type: none">- Métodos cualitativos: ¿la población diana recibe los servicios previstos? ¿El funcionamiento es el adecuado?- Adaptación de las teorías de la implementación (Wildavsky, Lane, Sabatier-Mazmanian)
Evaluación de impacto	<ul style="list-style-type: none">- Estimaciones cuantitativas con métodos cuasi experimentales- Interpretación de resultados a través de métodos cualitativos
Evaluación económica	<ul style="list-style-type: none">- Análisis coste-efectividad, coste-utilidad, coste-beneficio

Fuente: Elaboración propia

Ivàlua ha llevado a cabo desde su creación hasta la actualidad 61 evaluaciones y asesoramientos a una treintena de programas, administraciones públicas y entidades del tercer sector en el ámbito de la evaluación. Como se muestra en la tabla 4, la mayoría de las evaluaciones realizadas son de implementación, diseño o bien de impacto.

Tabla 4: Evaluaciones realizadas por Ivàlua según tipo

Tipo	Cantidad
Evaluabilidad	3
Diseño	15
Económica	1
Impacto	18
Implementación	21
Necesidades	3
Total	61

Fuente: Elaboración propia

Como muestra la tabla 5, existe una cierta especialización de Ivàlua en sectores como las políticas de empleo y las políticas sociales. Ello responde, por el lado de la demanda, al elevado impacto de estos sectores en los presupuestos públicos, unido a la escasa tradición evaluadora, a la oferta de expertos en Ivàlua especializados y al hecho de que no existen otras agencias que evalúen este tipo de políticas.

Tabla 5: Evaluaciones realizadas por Ivàlua según sector

Evaluaciones según sector	Cantidad
Cultura	1
Educación	6
Emprendedoría	4
Vivienda	1
Juventud	1
Medio ambiente	1
Empleo	20
Participación	1
Turismo	1
Salud	1
Social	22
Total	61

Fuente: Elaboración propia

El tabla 6 muestra con mayor detalle los programas evaluados por la institución y también las administraciones y entidades solicitantes.

Tabla 6: Programas y políticas públicas evaluados por Ivàlua

Nº	Programas evaluados	Entidad solicitante
1	Dimensionamiento de la pobreza energética en Cataluña	Generalitat de Cataluña
2	Fondo de Ayuda de Emergencia Social para familias con niños menores de 16 a cargo	Ayuntamiento de Barcelona
3	Fondo de Solidaridad Agua	Aguas de Barcelona
4	La Maleta de las familias	Diputación de Barcelona
5	Medidas impositivas para fomentar la entrada en el mercado y/o uso de la vivienda vacía	Agencia de la Vivienda – Generalitat de Cataluña
6	Mobilitza't Mobile	Barcelona Activa – Ayuntamiento de Barcelona
7	PAO Jóvenes: ET, NCNO, Súmate	Gobierno de Cataluña
8	PAO Jóvenes: PQPI, PEE; PIPC	Gobierno de Cataluña
9	PIRMI-Gobierno de Cataluña	Gobierno de Cataluña
10	PIRMI-Medidas laborales	Gobierno de Cataluña
11	Plan de Acción para la Alimentación y la Agricultura ecológicas-PdAE	Gobierno de Cataluña
12	Planes de Empleo	SOC-Generalitat de Cataluña
13	Planes de Empleo	Diputación de Barcelona

Fuente: Elaboración propia

En relación con la institucionalización de la evaluación

Se pueden señalar algunos elementos que de alguna forma se han revelado exitosos para el desarrollo de la institucionalización. Estos elementos, básicamente, contribuyen a acercar la distancia existente entre la demanda y la oferta o, en otras palabras, lo que esperan las administraciones públicas y las entidades que encargan una evaluación a lo que puede, en general, ofrecer una entidad de evaluación.

1. Equipos multidisciplinares en la realización de evaluaciones: la confección del equipo de trabajo que realizará una evaluación es un aspecto esencial para su éxito; un equipo multidisciplinario permite un abordaje desde diferentes puntos de vista y contribuye a un mayor acercamiento entre la demanda de evaluación y los resultados de esta.
2. Estructura de las evaluaciones: todas las evaluaciones realizadas por Ivàlua cuentan con: a) un resumen ejecutivo y b) recomendaciones destinadas a la mejora de las políticas. Los resúmenes ejecutivos están orientados a que sean leídos por directivos que, a veces, no cuentan con el tiempo necesario para leer y digerir las evaluaciones en su totalidad y, para ello, cuentan con información sintética, desprovista de tecnicismos y con valor añadido en relación con los resultados de la evaluación, mientras que las recomendaciones están destinadas a la mejora en el diseño de las políticas a partir de los resultados obtenidos. Asimismo, la concreción, tanto en las conclusiones como en las recomendaciones, permite que la propia entidad evaluadora pueda realizar un seguimiento sobre si estas han sido útiles, en el sentido que han contribuido a aspectos como la mejora del programa, su cierre o la reorientación de algún aspecto identificado. Para ello, desde las instancias de evaluación se deben habilitar mecanismos para estandarizar el seguimiento y monitorización de los programas evaluados.

3. Impulsar la asesoría como elemento de cultura de la evaluación: en los dos últimos años se ha incorporado en el menú de actividades los informes de evaluabilidad. Esto responde a la lógica de que existen políticas que no se pueden evaluar en un estadio determinado, ya que no cuentan con información para ello o bien porque los sistemas de gestión no lo permiten, o porque la información que recogen no es homogénea. Para estos casos, Ivàlua ha creado el protocolo de evaluabilidad que tiene como objetivo acompañar a las entidades. Este protocolo permite que políticas no evaluables en el presente lo puedan ser en el futuro gracias a las recomendaciones que se incluyen en los diagnósticos de evaluabilidad y que contemplan: acciones de mejora de los sistemas de información, acciones de mejora de la calidad e integración de las diferentes bases de datos. Este producto, asimismo, permite un trabajo conjunto con la entidad solicitante y genera líneas de colaboración a largo plazo, que contribuye a una progresiva institucionalización de la evaluación
4. Priorizar y planificar las evaluaciones en una agenda bianual: ello permite alargar las agendas de colaboración con las instituciones u organismos demandantes más allá del período en que tiene lugar la evaluación, lo que es un elemento clave para su institucionalización y, también, para programar evaluaciones teniendo en cuenta sectores y actividades donde hasta ahora no se evalúa.
5. Combinar una aproximación proactiva hacia áreas donde la evaluación es incipiente con un trabajo colaborativo y en red con las áreas más fidelizadas. La institucionalización de la evaluación pasa por saber combinar el trabajo con las unidades gestoras que han demostrado mayor interés en el «modelo de evaluación» con la voluntad de avanzar hacia nuevas temáticas; en el primer caso, ello permite que las personas ya fidelizadas en evaluación sean difusoras y promotoras de la evaluación; en el segundo, avanzar hacia áreas de interés estratégico.

En relación con la formación y su institucionalización

La formación –y la generación de recursos formativos– es un componente importante en la estrategia de Ivàlua para promover la cultura de la evaluación en las instituciones públicas. Para que esta cultura se extienda en nuestro país y la evidencia se convierta en un pilar en el ámbito de las políticas públicas, es necesaria una creciente sensibilización y especialistas formados en esta dirección.

Con estos objetivos, Ivàlua ofrece diversas actividades orientadas a reforzar los conocimientos sobre evaluación, tanto de las personas como de entidades con responsabilidades en materia de evaluación públicas y del tercer sector: formación introductoria en métodos y técnica de evaluación, formación a medida para administraciones públicas y también colaboraciones en cursos de postgrado y masters en ámbitos relacionados con la evaluación de políticas públicas.

Tabla 7: Formaciones impartidas por Ivàlua en el 2017

<p>5</p> <p>Formación a medida</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de políticas públicas en educación - Evaluación económica en el ámbito sanitario - Planificación y evaluación de políticas públicas - Evaluación económica <p>Evaluación de políticas públicas: definición, tipología y métodos</p>	<p>3</p> <p>Formación propia</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluación económica - Métodos cuantitativos para la evaluación - Métodos cualitativos aplicados a la evaluación 	<p>3</p> <p>Formación externa</p> <ul style="list-style-type: none"> - Máster Interuniversitario de Gestión Pública - Diplomatura de Postgrado en Gestión Pública de los Servicios Sociales Locales - Curso de Evaluación Económica y Política Sanitaria 	<p>2</p> <p>Guías prácticas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Guía Práctica 13 La aplicación de la evaluación económica en el ámbito de los servicios sociales. Una guía introductoria. - Guía práctica 14 La evaluación económica en el ámbito de las políticas de justicia. Una guía introductoria.
--	---	---	--

Fuente: Elaboración propia

Tabla 8: Especialistas formados por Iválua a lo largo de su trayectoria

Año	Nº de alumnos
2009	89
2010	157
2011	126
2012	135
2013	307
2014	159
2015	193
2016	217
2017	326
Total	1709

Fuente: Elaboración propia

La formación impartida por Iválua, ya sea en cuanto a los contenidos como a la forma, se plantea de manera que contribuya a la institucionalización de la evaluación. Para ello, se trabaja de acuerdo a los siguientes objetivos:

1. Diversidad de perfiles en las aulas: para promover la generación de debates relevantes, es recomendable la participación en las actividades formativas de cuadros intermedios de diferentes unidades de un mismo departamento para lograr complementariedades. Ello contribuye a la generación de propuestas que luego pueden convertirse en evaluaciones.
2. Promover el trabajo en grupo en casos prácticos que partan de la realidad de los participantes.
3. Formación como un elemento aislado de la evaluación: es importante plantear un diseño formativo que tenga en cuenta casos prácticos que puedan surgir por iniciativa de los alumnos; que planteen experiencias propias y las pongan en común, pues de este modo se colectiviza, toma

dimensión y afloran de forma natural posibles necesidades de evaluación.

4. Enfoque estratégico de los diferentes tipos de formación:
 - La formación propia: se diseña con enfoque eminentemente práctico mediante el uso de ejemplos y experiencias de evaluación en el ámbito catalán como hilos conductores de la docencia. De esta manera, se consigue acercar la formación al público objetivo más prioritario, decisores y gestores de programas y políticas públicas.
 - La formación a medida: es el personal analista de Ivàlua quien realiza la mayor parte de este tipo de cursos; ello favorece la identificación de áreas y problemáticas susceptibles de convertirse en evaluaciones.
 - Las colaboraciones externas en otras propuestas formativas: se promueven actividades que expliquen la tarea de Ivàlua y la importancia de la evidencia en la toma de las decisiones públicas.

En relación con la difusión y su institucionalización

Ivàlua tiene entre sus finalidades promover una percepción positiva de la evaluación por parte de políticos, directivos, responsables y personal técnico, representantes de intereses económicos y sociales y ciudadanía en general, que ayude a la incorporación progresiva de la evaluación en las agendas públicas y del tercer sector.

Para ello es necesario garantizar la difusión pública de las evaluaciones mediante contenidos, canales y formatos adaptados a diferentes públicos, y promover el debate en torno a los resultados alcanzados y de las consecuencias que puedan derivarse.

Con este objetivo, el Instituto organiza periódicamente jornadas y seminarios abiertos al público que resultan relevantes desde el punto de vista de la institucionalización de la evaluación:

1. Publicar de forma sistemática todas las evaluaciones que impliquen a la entidad que realiza el encargo.
2. Organizar un acto público cada vez que finaliza una evaluación.
3. Publicación de resúmenes ejecutivos, policy briefs, infografías.

Conclusiones

- Es tan importante generar evidencia como su incorporación a la toma de decisiones públicas.
- Realizar evaluaciones, formar y difundir. Las tres áreas de trabajo de Ivàlua no se pueden ver como actividades en compartimentos aislados, sino interrelacionadas.
- La institucionalización de la evaluación es necesaria para una mayor eficacia y eficiencia de las políticas públicas. También constituye un elemento clave para la transparencia y de rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

Referencias bibliográficas

Commission Of The European Communities (2007). *Responding to Strategic Needs. Reinforcing the Use of Evaluation*. SEC (2007) 213. Brussels, 21 February 2007. Recuperado de: <http://bit.ly/1A5P9ZG>.

Furubo, J-E, Jacob, S. & Speer, S. (2015). The institutionalization of evaluation matters: updating the International Atlas of Evaluation 10 years later. *Evaluation*, 21(1) (pp. 6-31).

Ivàlua (2017): Memòria d'Activitats 2016.

► Marc Balaguer Puig

Es Dr. en Políticas Públicas y Transformación Social por el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha desarrollado su trabajo en la administración pública en el Departamento de Trabajo y en el Departamento de Economía del Gobierno Autonómico de Cataluña, así como en la administración local como Gerente del Pacto Industrial de la Región Metropolitana de Barcelona y Director de Cooperación Exterior en Barcelona Activa (la Agencia de desarrollo local del Ayuntamiento de Barcelona). Ha sido consultor del Banco Mundial y Visiting Fellow en el Departamento de Sociología de la Universidad de Harvard. Hoy se desempeña como director de Ivàlua (Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas) y como Profesor Asociado del Departamento de Economía y Empresa de la Universidad de Barcelona.

La evaluación como un proceso de aprendizaje y transformación para la toma de decisiones

► Gabriela Pérez Yarahuán

Hoy existe la percepción generalizada de que, a pesar de los esfuerzos realizados en la construcción institucional, los sistemas de evaluación y monitoreo gubernamentales no han impactado en la toma de decisiones de la forma esperada. Esta percepción es compartida tanto por académicos como por funcionarios y miembros de organizaciones sociales e internacionales. El gran énfasis puesto en la generación de procesos de recolección y sistematización de información para el monitoreo y la evaluación a partir de la década de los noventa, generó la gran expectativa de que la evidencia generada sería de utilidad para modificar presupuestos, rediseñar programas o cambiar formas de implementación. De esta manera, la política pública basada en evidencia generaría mejores resultados y efectos tangibles en la solución de problemas públicos. Sin embargo, en toda América Latina abundan ejemplos de programas y políticas públicas que continúan implementándose sin considerar la información que arrojan los sistemas de monitoreo o los hallazgos de las evaluaciones. Esta situación obedece, al menos en parte, a que la construcción institucional de los sistemas

gubernamentales de monitoreo y evaluación ha tenido como lógica de origen el control, la fiscalización y la rendición de cuentas. Ha ignorado o minimizado el importante aspecto de aprendizaje que genera la construcción de evidencia, aprendizaje que es indispensable para detonar cambios significativos en los procesos de toma de decisión.

Es indudable que, durante los últimos veinte años, se han generado avances muy notables en la conformación de procesos de monitoreo y evaluación a nivel nacional y subnacional en el sector público en países de América Latina. Para un número importante de países de la región, existen legislación, lineamientos y reglas formales que reconocen al monitoreo y la evaluación como responsabilidad intrínseca de las acciones del aparato gubernamental. Se han conformado procesos, creado departamentos y agencias estatales especializadas que promueven, regulan y vigilan dicha actividad. También existe ya un acervo importante de estudios de evaluación y son cada vez más las organizaciones que promueven y trabajan para generar o fortalecer las capacidades en esta materia. Además, de manera más reciente, se observan cambios en la conformación institucional de los sistemas de evaluación, tal como el énfasis en la construcción de mecanismos de seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones y un papel más activo por parte de cuerpos de auditoría o fiscalización.

Es necesario considerar, sin embargo, que el origen de la incorporación de las actividades de monitoreo y evaluación en las estructuras gubernamentales de los países latinoamericanos durante las dos últimas décadas está estrechamente vinculado a dos transformaciones fundamentales: primero, a los cambios generados a partir de las crisis económicas de las décadas del ochenta y noventa del siglo pasado. En ese tiempo se hizo evidente la escasez de recursos y las múltiples y crecientes necesidades sociales. En este contexto, los organismos financieros internacionales se volcaron a promover y presionar hacia esquemas más racionales de gasto gubernamental y mayor

seguimiento y control; segundo, en lo político, la ola democratizadora de los años noventa propició un surgimiento palpable de organizaciones de la sociedad civil y sus nuevas formas de organización y de su nuevo rol de vigilancia hacia las actividades del aparato de gobierno, de los funcionarios y particularmente del uso de recursos públicos.

Estas dos dimensiones, política y económica, fungieron como grandes motivadoras del cambio. Cabe notar que en algunos países se pudieron realizar modificaciones estructurales de manera más rápida. Chile, Colombia y México han surgido, en todos los estudios hechos hasta ahora, como los tres países con sistemas de monitoreo y evaluación más estructurados y consolidados a nivel nacional en la región. Otros países han logrado avances muy notables en los últimos años, a nivel nacional, subnacional o sectorial, tales como Perú, Brasil y Costa Rica (Cunill y Ospina, 2003; Kaufmann, Sanginés, y García Moreno, 2015; Ospina, 2002; Pérez Yarahuán y Maldonado Trujillo, 2015). Una descripción reciente de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación puede encontrarse en el estudio auspiciado por CLEAR (*Centers for Learning on Evaluation and Results*), publicado en 2015 y que contiene el análisis de varios connotados especialistas en la materia.

Aunque existen características particulares en los diferentes sistemas de monitoreo y evaluación desarrollados en estos países, podría argumentarse que se ha manifestado cierto grado de isomorfismo organizacional. Aquí me refiero al surgimiento de procesos y estructuras gubernamentales similares para hacer frente a la actividad y retos que implica la construcción de sistemas de monitoreo y evaluación. Las similitudes que parecen emerger se manifiestan en la aplicación y formulación de técnicas y metodologías similares, estructuras organizacionales parecidas y comunicación y tipo de uso semejante de los productos del monitoreo y la evaluación.

Las convergencias observadas en los sistemas de evaluación en diferentes países en América Latina emergen como la

respuesta natural ante la complejidad del reto y las características del campo profesional de la evaluación. La práctica de la evaluación enfrenta, como todos sabemos, el manejo de la incertidumbre y limitaciones inherentes a la decisión sobre metodologías, valores, comparaciones, estándares y teorías alternativas para explicar efectos a partir de intervenciones particulares.

Así, la práctica de la evaluación provee un contexto en el que los esfuerzos para manejar la racionalidad con incertidumbre y limitaciones estructurales derivan en la generación de arreglos, culturas y resultados homogéneos en los productos de estos sistemas (Di Maggio y Powell, 1983). Uno de los resultados del isomorfismo en el campo de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina es que las instituciones generadas siguen una lógica de control y rendición de cuentas, más que una de aprendizaje y mejora. Esta consecuencia obstaculiza particularmente el desarrollo de la evaluación como una herramienta y proceso conducente a la generación de conocimiento y de aprendizajes que fundamenten el cambio de actitudes y comportamientos, y por ende en acciones que deriven en mejoras de los proyectos y programas públicos con afectación directa en la buena conducción de la política pública.

Así, a pesar de avances importantísimos en la conformación de procesos y prácticas de evaluación, existen todavía retos muy importantes para que esta se convierta en el detonador de cambio y de mejora en la política pública en América Latina. Cabe señalar que no todo el desarrollo en esta materia es uniforme, sino que existen marcadas diferencias entre países. Pero también es verdad que existen retos importantes muy similares que han sido cada vez más evidentes. Uno de estos es la baja utilización que se hace de la evidencia adquirida para la toma de decisiones.

El argumento que puede plantearse entonces es que el desarrollo de los sistemas en nuestra región se ha centrado en la evaluación como mecanismo de rendición de cuentas y control, con muy poca atención al aprendizaje y la generación de

conocimiento y su comunicación. La pregunta fundamental que debe plantearse entonces es ¿cómo hacer que los esfuerzos en la construcción institucional futura de la práctica de la evaluación se conviertan en mecanismos de verdadero aprendizaje conducente al cambio? La construcción de una cultura de la evaluación debe concebirse de manera diferente a la cultura de la rendición de cuentas y el control. Ambas son necesarias en países democráticos, pero tienen lógicas diferentes. Esto lleva a pensar en la formación del tipo de capacidades de monitoreo y evaluación que se necesitan y las formas para promoverlas.

Con el objetivo de contribuir a la conformación y fortalecimiento de las capacidades de evaluación y promover la política pública basada en evidencia, surge en el año 2010 la iniciativa global CLEAR. Su implementación consistió en la creación de seis centros regionales hospedados en instituciones académicas y de investigación¹.

Desde hace cinco años el Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Caribe (CLEAR LAC) está hospedado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en México². Durante un lustro, CLEAR LAC ha trabajado en el diseño e implementación de capacitaciones en temas de gestión por resultados, políticas públicas y diversas metodologías de monitoreo y evaluación. El Centro también ha llevado a cabo investigación aplicada en evaluación de diferentes intervenciones públicas e investigación sobre la práctica y metodologías de evaluación. Una de sus principales labores ha sido promover la difusión de la práctica, la investigación y los beneficios intrínsecos del monitoreo y evaluación.

Mediante una fructífera y cercana colaboración con diferentes actores clave de la región, se ha logrado conocer de cerca los intereses, actividades y preocupaciones de protagonistas relevantes, usuarios y generadores de evidencia. Con esta experiencia ha quedado claro que las capacidades necesarias para

1 Para mayor información ver www.theclearinitiative.org

2 Información sobre el trabajo que realiza CLEAR LAC ver: www.clear_la.org

hacer de la evaluación un instrumento de aprendizaje tienen que ver no solo con un aprendizaje lineal o tradicional sobre los conceptos de monitoreo y evaluación, sino con una comprensión más global de los retos de la construcción institucional. A continuación, se explican algunas de las características que deben considerarse en el desarrollo de instituciones que promueven capacidades de monitoreo y evaluación.

Fomentar un conocimiento cada vez más profundo y práctico sobre las virtudes, tipos, limitaciones y complementariedades de las diferentes metodologías de evaluación.

En programas tradicionales de capacitación se asume al alumno como un sujeto pasivo que recibe el conocimiento y luego puede aplicarlo de manera directa. Sin embargo, la docencia en materia de monitoreo y evaluación debe contemplar no solo una clara y experta exposición sobre los conceptos y metodologías, sino que también debe ir acompañada de la concepción de la investigación evaluativa como generadora de cambio de actitudes y visiones. Más aún, se debe promover la noción de la evaluación como investigación aplicada en la que se utilizan diversas disciplinas y técnicas de investigación de las ciencias sociales, que pueden interactuar y conjugarse, pero que conlleva limitaciones inherentes. La práctica de la evaluación es compleja en sí misma debido a que no solo interactúan diversas disciplinas, sino que implica la elección de diversos parámetros de comparación y valores.

Desarrollar habilidades para responder de manera adecuada al evaluado o lo evaluado, que impliquen espacios para dirimir diferencias, comprender limitaciones, así como revisar y adecuar metodologías.

Para la construcción de sistemas de monitoreo y evaluación que funcionen como motores de cambio es necesario considerar que la evaluación no está exenta de la interacción entre actores

con posiciones divergentes o encontradas. La evaluación, a diferencia de la investigación académica, se realiza en escenarios en donde los actores involucrados (tanto evaluados como evaluadores) parten, en la mayoría de los casos, con información incompleta e intereses aparentemente divergentes. Es importante desarrollar entonces prácticas útiles de comunicación y ser conscientes de que una evaluación que no considera los puntos de vista de los directamente involucrados tendrá, con toda probabilidad, un impacto menor en la generación de cambios positivos.

Diseñar, de manera explícita y consciente, estrategias de comunicación y mecanismos de gestión del conocimiento dentro de las organizaciones públicas y en los organismos evaluadores.

En muy pocas ocasiones se discuten de manera explícita los mejores mecanismos o instrumentos para comunicar los resultados de los estudios de evaluación. Reportes minuciosos y extensos de los hallazgos de las evaluaciones no tendrán el efecto deseado si no existe una comprensión adecuada de lo que significan o no se comprende de qué manera se ha llegado a dichas conclusiones. La comunicación es una parte esencial de la práctica de la evaluación y se deben desarrollar las competencias necesarias para lograr una comunicación adecuada. Además, es importante que en las organizaciones se lleve a cabo una continua gestión del conocimiento adquirido a partir de las evaluaciones realizadas. Los sistemas de monitoreo y evaluación deben considerar dentro de sus procesos la manera en la que el conocimiento adquirido va formando parte de la cultura organizacional. En muchos casos existe una gran pérdida de lo aprendido si no se considera que el conocimiento adquirido en el momento de la evaluación puede ser utilizado subsecuentemente por la organización.

Promover evaluaciones de largo alcance y no solo evaluaciones que deriven en decisiones presupuestales de corto plazo.

Hemos observado, a partir de nuestra experiencia en la conducción de evaluaciones, que en muchos casos los gobiernos y organizaciones civiles e internacionales solicitan proyectos de evaluación del programa en boga, o del más reciente o importante. Estas evaluaciones tienen el propósito de tomar decisiones de corto plazo, de tipo presupuestal. Sin embargo, aunque las decisiones presupuestales son esenciales, frecuentemente es necesario que una intervención pueda ser analizada en sus diferentes aspectos durante períodos de tiempo más extensos para generar información útil para las decisiones de asignación de recursos. El esfuerzo de poner en operación una intervención debe contemplar una etapa previa de diagnóstico y análisis. Pero, una vez implementada, las decisiones presupuestales deben contemplar evaluaciones de desempeño nutridas con base en una comprensión amplia no solo referida a parámetros estrechos o a indicadores mínimos que contemplan los marcos lógicos simplificados.

Generar efectos demostrativos que ejemplifiquen la utilidad de la evaluación más allá de las decisiones presupuestales.

Una de las preocupaciones más grandes desde hace tiempo, pero que aparece recurrentemente en la comunidad de evaluación, es el poco uso que se le da a la evaluación para la toma de decisiones. En este sentido, uno de los principales retos que hoy tiene el campo de la evaluación es demostrar su utilidad. No existe una metodología estándar para demostrar el impacto que ha tenido la evaluación en la toma de decisiones, aunque se ha hecho un esfuerzo reciente por la realización de estudios empíricos sobre este tema. Una de las formas más efectivas de promover la evaluación y demostrar su utilidad es a partir de

documentar de manera consciente y comunicar apropiadamente ejemplos de evaluaciones que hayan tenido un efecto sobre decisiones en materia de política pública. Esto requiere de un esfuerzo sistemático y consistente que es necesario fortalecer.

Finalmente, así como la cultura democrática es esencial para fortalecer la actuación de los gobiernos, hoy se llama a enriquecer la cultura de la evaluación con el objeto de que promueva la generación de análisis, uso de evidencia y aprendizaje para una mejor toma de decisiones. Es necesario considerar que los cambios culturales implican generar condiciones que propicien comportamientos diferentes. La creación de una cultura de evaluación conlleva la generación de capacidades para una mayor reflexión crítica, de comunicación propositiva y de aceptación de transformaciones en procesos y actitudes, y de involucramiento de actores gubernamentales, evaluadores y miembros de organizaciones internacionales y de la sociedad civil. El reto es, entonces, la construcción y transformación de instituciones que contribuyan a este tipo de formación de capacidades.

Referencias bibliográficas

- Cunill, N., y Ospina, S. (2003). *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Di Maggio, P. J., y Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2) (pp.147–160). Recuperado de: <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Kaufmann, J., Sanginés, M., y García Moreno, M. (2015). *Construyendo gobiernos Efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. New York: BID.

Ospina, S. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. Lisboa, Portugal.

Pérez Yarahuán, G., y Maldonado Trujillo, C. V. (Eds.). (2015). *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) CLEAR. Recuperado de: https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4440/Panorama_completo.pdf

► Gabriela Pérez Yarahuan

Es Dra. en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago, maestra en Economía por la Universidad de Warwick, Reino Unido y Licenciada en Administración Pública por El Colegio de México. De 2003 a 2015 fue profesora investigadora de tiempo completo en la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Ha impartido cursos en prestigiosas universidades en México y Estados Unidos. Se desempeñó como Directora General de Análisis Económico en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y también como Directora General de Evaluación en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), de 2007 a 2009. Actualmente es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y Profesora Investigadora Asociada en el CIDE. Además, es Coordinadora General del Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR) para América Latina y el Caribe.

Evaluación y toma de decisiones: las directrices que emite el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en México

- ▶ *Giulianna Mendieta Melgar*
- ▶ *Margarita Zorrilla Fierro*
- ▶ *Francisco Miranda López*

La Reforma Educativa, promulgada en México en el año 2013, posiciona el derecho de todos a recibir una educación de calidad con equidad en el núcleo de los propósitos nacionales. Además, coloca a la evaluación como un mecanismo central para avanzar en su cumplimiento, motivo por el cual se otorga autonomía constitucional al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y se le confieren nuevas atribuciones, entre las cuales se destaca la coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y la emisión de directrices para la mejora educativa. Con ello, se busca impulsar y hacer efectiva la relación entre evaluación y mejora educativa.

En este artículo se describe la experiencia del INEE en la construcción y emisión de directrices de mejora educativa, con el objetivo de contribuir al conocimiento existente sobre lo que estas ofrecen como alternativa para la utilización de los resultados de la evaluación en la toma de decisiones de política. Para

ello, se presentan los antecedentes que dieron origen al mandato constitucional de emitir directrices; se describe el proceso que se siguió para definir qué son y cuál es la ruta para emitir-las, con énfasis en dos elementos clave de su construcción: la valoración de la acción pública que diseña e implementa el Estado para atender problemas públicos educativos y su construcción participativa; y, por último, se plantean un conjunto de lecciones aprendidas que contribuirán a incrementar el potencial de las directrices como puente entre las evaluaciones y la mejora de la educación.

La reforma educativa en México: la evaluación como instrumento de mejora

En 2013, se impulsó una Reforma Educativa que contempló cambios a los artículos 3° y 73° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo principal objetivo consistió en colocar como prioridad del sistema el derecho de todos a recibir una educación de calidad con equidad, así como recuperar la rectoría del Estado en la provisión de los servicios educativos. En este sentido, se enfatizó en que el derecho a una educación de calidad hacía referencia a la capacidad de los ciudadanos de ejercerlo con igualdad de oportunidades, así como a la capacidad del Estado, como titular de obligaciones, de garantizarlo. Para ello, la Reforma se fundamentó en un conjunto de pilares básicos, entre los que destacan: la asignación de plazas docentes basadas en el mérito; el reposicionamiento de la escuela en el centro de las acciones públicas; la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED); se considera la evaluación como una herramienta de mejora del Sistema Educativo Nacional (SEN), por lo que se creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), y se asignó su coordinación al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2015).

El establecimiento del mérito profesional como uno de los principios fundamentales para elevar la calidad educativa responde a un conjunto de prácticas nocivas que se arraigaron en la cultura institucional del sector educativo, tales como la herencia de plazas docentes o su asignación discrecional por parte de las autoridades y el sindicato de maestros. Así, el marco normativo producto de la reforma, establece una nueva regulación del servicio profesional docente en la educación obligatoria¹ que imparta el Estado, la cual incluye un conjunto de criterios, términos y condiciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público educativo del personal con funciones docentes, de dirección, supervisión, así como asesores técnico-pedagógicos.

Asimismo, esta reforma enfatiza que el mejoramiento constante de la calidad de la educación se apoyará en los resultados de las evaluaciones de los diversos componentes, procesos y resultados del SEN en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior,² tanto pública como privada, en todas sus modalidades y servicios. En consecuencia, se le otorga autonomía constitucional al INEE, organismo que adquiere una nueva dimensión de actuación y de responsabilidad, y cuyas nuevas atribuciones legales buscan apoyar y hacer efectiva la relación entre evaluación y mejora educativa.

Nuevas atribuciones del INEE autónomo

De acuerdo con la fracción IX del artículo 3^o, para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el SNEE, cuya coordinación estará a cargo del INEE, organismo público autónomo, con personería jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y

1 En México, la educación obligatoria está conformada por la educación básica (preescolar, primaria y secundaria baja) y media superior (secundaria alta).

2 El tipo medio superior comprende el nivel bachillerato general, bachillerato tecnológico, profesional técnico bachiller y la educación profesional técnica.

resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, para lo cual deberá: a) diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema; b) expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federales y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden; y c) generar y difundir información y, con base en esta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

Las directrices buscan ser el puente que conecta la evaluación y el uso de sus resultados con la mejora de la acción pública y la política educativa. En este sentido, son recomendaciones que propone el INEE para mejorar las políticas educativas orientadas a avanzar gradualmente en el cumplimiento del derecho a la educación de todas las niñas, niños y adolescentes del país. Se elaboran a partir de las evidencias que aportan las evaluaciones y la investigación educativa, así como de la revisión de la acción gubernamental en materia educativa. Para su construcción se consulta a distintos actores sociales y educativos, entre los que se destacan docentes, directivos escolares, servidores públicos, académicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil, alumnos y padres de familia.

Aunque estas recomendaciones de política no son estrictamente vinculantes, la Ley General de Educación establece que corresponde a la autoridad educativa federal la atribución de realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional atendiendo las directrices emitidas por el INEE (LGE, artículo 12°, fracción 12), en tanto que las autoridades educativas locales deberán promover la congruencia de los planes, programas y acciones que emprendan con las directrices que, con base en los resultados de la evaluación, emita el Instituto (Ley del INEE, artículo 15°). Aunado a ello, en el marco normativo también se señala que las autoridades educativas e instituciones educativas correspondientes para su atención

deberán hacer pública su respuesta en relación con las directrices del Instituto, en un plazo no mayor a 60 días naturales (Ley del INEE, artículo 51°).

La formulación de las directrices considera dos elementos clave, a partir de los cuales busca incrementar su potencial de incidencia en la toma de decisiones de mejora de la política educativa, a saber: 1) la valoración de los alcances y déficits de la acción pública implementada por el Estado Mexicano; y, 2) su construcción participativa, en la que se incluye las propuestas de múltiples actores educativos y sociales.

La evaluación de la acción pública como un elemento central en la construcción de directrices para la mejora de la política educativa

La atribución constitucional de emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social (CPEUM, artículo 3°, fracción IX, inciso c), ha representado una innovación en el ámbito nacional e internacional, en virtud de que, si bien existía información sistematizada para su formulación, no se identificó una regulación y normativa técnica reconocida para la construcción de directrices de política educativa. Por esta razón, cumplir con este mandato constitucional ha representado un reto institucional de gran envergadura.

El resultado de este proceso de análisis, investigación y construcción se plasma en un «Modelo para la construcción y emisión de directrices de mejora educativa»³, en el cual se reconoce que un aspecto fundamental en su formulación es el entendimiento comprensivo de los problemas que se busca atender, así como de las acciones que ha emprendido el Estado

³ Documento disponible en <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/directrices/ruta.pdf>

mexicano para contribuir a su solución. Con ello, la evaluación de políticas y programas educativos se constituye en un elemento medular de las directrices que emite el INEE, toda vez que estas evaluaciones que realiza el Instituto están orientadas a valorar los alcances y déficits de la acción pública, con el fin de contribuir a avanzar en la mejora de los componentes del SEN y, en consecuencia, en la protección, respeto, promoción y garantía del cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos.

Esta propuesta deriva de la fortaleza de la evidencia que se logra obtener por esta vía para la toma de decisiones de mejora. Se parte de la consideración de que no es posible plantear rutas de intervención pública, más pertinentes y efectivas, si no se realiza un análisis y valoración de la acción pública en curso que permita conocer y comprender qué intervenciones se han puesto en marcha, cómo se han implementado, qué resultados, efectos e impactos han logrado obtener y por qué razones.

En este contexto, la tarea de emitir directrices también puso de manifiesto la necesidad de definir qué, cómo y para qué evaluar políticas y programas educativos; tarea que también representó un reto importante y cuyo producto se plantea en el Modelo de evaluación de políticas y programas educativos elaborado por el INEE. Este modelo establece un marco de referencia que orienta el desarrollo de este tipo de evaluaciones, así como las consideraciones clave acerca de qué evaluar, para qué, para quién y cómo orientar la valoración de estas intervenciones educativas en México.

Para la elaboración de dicho modelo, se partió de un diagnóstico de la revisión de las acciones realizadas por otras instituciones que desarrollan evaluaciones de políticas y programas educativos en México, el cual arrojó las siguientes áreas de oportunidad en la materia: 1) la existencia de una gran heterogeneidad en la calidad de los productos de evaluación que se estaban generando; 2) el escaso desarrollo de capacidades de evaluación, principalmente en los niveles estatal y municipal; 3) las limitaciones que presentaba el uso de la Matriz de Marco

Lógico (MML) y de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) para reflejar la complejidad de la implementación de las intervenciones; 4) la ausencia de un carácter participativo en las evaluaciones; 5) un énfasis en la valoración del desempeño de los programas, el cumplimiento de metas, costo-eficiencia y rendición de cuentas, y menor atención a la valoración de otros criterios como la pertinencia y la equidad; 6) una tendencia generalizada a evaluar programas y un escaso desarrollo en las evaluaciones de políticas para su utilización en decisiones de mejora; y, 7) un uso insuficiente, y en ocasiones inadecuado, de los resultados de las evaluaciones (Bracho, 2011; Cejudo, 2014; Domínguez y Zermeño, 2008; Martínez, 2013; y, Salas y Murillo, 2010).

Ante este panorama en materia de evaluación de políticas y programas y a raíz de que, en el marco de sus nuevas atribuciones como organismo constitucional autónomo, el INEE ha reposicionado el enfoque conceptual, metodológico y ético de la educación basada en derechos humanos como eje integrador y orientador del desarrollo de sus tareas, se decidió que la propuesta para evaluar políticas y programas educativos tomaría como punto de referencia el enfoque del derecho a la educación.

Desde esta perspectiva, se concibe este tipo de evaluación con un enfoque de identificación de avances y brechas entre la titularidad de los derechos de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos, y del cumplimiento de la titularidad de las obligaciones a cargo del Estado mexicano para garantizar el derecho a la educación de estas poblaciones.⁴

Desde la titularidad de los derechos se destaca la necesidad de garantizar el derecho de acceso a la educación, el derecho a la permanencia en la escuela y a tener trayectorias sin rezago,

4 De acuerdo con Serrano y Vázquez (2013), esta perspectiva que concibe a las personas como titulares de derechos, entiende a las obligaciones como conductas estatales y no como bienes transferibles. En ambos casos, se pone especial énfasis en el desarrollo de capacidades (aptitudes, recursos, habilidades, responsabilidades, autoridad, etcétera) tanto para habilitar a los titulares de derechos a acceder a información, reclamar, participar, proponer y obtener reparación ante el incumplimiento del derecho como para fortalecer las capacidades del Estado para cumplir con estos derechos.

así como el derecho al logro de aprendizajes significativos y relevantes para la vida presente y futura de las personas. Por su parte, desde la titularidad de las obligaciones, se pondera la definición de orientaciones estratégicas y políticas públicas dirigidas a resolver problemas educativos de alta prioridad y relevancia social, el gasto público invertido en dichas intervenciones, los recursos humanos y materiales destinados a su ejecución, así como los componentes de organización y gestión puestos en marcha.

Por tanto, en el INEE se entiende que la evaluación de políticas y programas educativos es la valoración de la acción pública –sistemática y causal– que implementa el Estado para responder a un problema público en materia educativa, claramente definido. Examina los procesos, los factores contextuales y la cadena de resultados, a fin de determinar y comprender los logros o la ausencia de éstos; y formula un juicio de valor sobre su adecuación a un conjunto de criterios, que representan un valor aceptado, como base para la toma de decisiones oportunas que optimicen el problema que dio origen a la intervención.

Su función es de dos vías: comprensiva y de mejora. Con la primera, se busca incrementar la comprensión del problema público que dio origen a la política en cuestión y el conocimiento de la complejidad de la implementación de la acción pública⁵. Con la segunda, se pretende identificar los vacíos, avances y áreas de oportunidad en la concepción, naturaleza, gestión y resultados de la política, con el objetivo de plantear rutas factibles de mejora.

En suma, las preguntas a las que estos ejercicios de evaluación de políticas, desarrollados en el INEE, buscan dar respuesta son las siguientes: 1) ¿Cuáles son los niveles “mínimos” del cumplimiento del derecho a la educación que deben ser

⁵ A decir de Cronbach, evaluar no se limita a un asunto de seleccionar un método para contestar preguntas específicas que son de especial importancia para una audiencia particular; la evaluación implica un ejercicio centrado en el mejor entendimiento de los problemas sociales y en los caminos en los que los programas o políticas pueden ser evaluados para resolver dichos problemas sociales (Greene, 2013).

asegurados? ¿Cuáles son las obligaciones que debería cumplir el Estado para proteger, respetar, promover y garantizar su cumplimiento?; 2) ¿Cuál es el problema público al que la política debe dar respuesta para garantizar el cumplimiento del derecho a la educación?; 3) ¿Cuál y cómo es la acción pública y los actores (titulares de derechos y obligaciones) que conforman la política pública –formal y en operación– dirigida a dar cumplimiento a la garantía del derecho a la educación para el grupo poblacional en cuestión?; 4) ¿Cuál es el grado de pertinencia, coherencia en la política y entre políticas y efectividad de la acción pública?; 5) ¿Cómo se implementa la política en los órdenes de gobierno estatales y municipales, y cuáles son los nudos problemáticos y ajustes que ha experimentado la ejecución de la política en operación?; 6) ¿Cuáles son las brechas entre las condiciones que debería garantizar el Estado bajo un enfoque del derecho a la educación y la política pública formal, y entre esta y la que está en operación?; y 7) ¿Qué acciones de política deberían implementarse, de manera inmediata y progresiva, para avanzar en el cumplimiento del derecho a la educación?

La construcción participativa de las directrices: la importancia de generar consensos

En la ruta para la construcción de las directrices, propuesta por el INEE, se reconoce que disponer de la mejor evidencia no es suficiente para garantizar que éstas sean consideradas en la toma de decisiones de mejora educativa.

En este sentido, el uso de los resultados de la evaluación o de la investigación evaluativa en la toma de decisiones está ligado con la generación de los consensos necesarios (Weiss, 1998). Por lo tanto, el segundo elemento fundamental en la construcción de las directrices es la generación de espacios periódicos de interlocución con distintos actores sociales y educativos, lo cual les otorga mayor credibilidad y contribuye a potenciar su utilidad y la factibilidad de su implementación. Las

directrices adoptan entonces una visión de política pública, en la que se busca involucrar a múltiples actores para incrementar su probabilidad de incidencia en la solución de los problemas públicos que abordan.

Así, el carácter participativo de la construcción de las directrices contribuye a otorgar legitimidad, viabilidad y factibilidad a las mismas, ya que, a partir del diálogo con otros actores y de la incorporación de sus propuestas, se consideran las distintas restricciones legales, presupuestales, técnicas, políticas y administrativas a las que se enfrentará la autoridad educativa para incorporarlas en los cursos de acción sugeridos en sus respectivos ámbitos de acción.

Sin embargo, para que las directrices funcionen efectivamente como el puente entre los resultados de la evaluación y la toma de decisiones de mejora de la política educativa, la interlocución es necesaria, pero no suficiente. Se requiere que los distintos actores se apropien de éstas y que se movilicen para impulsarlas, por lo que la comunicación y difusión que se haga de las mismas es también un factor clave.

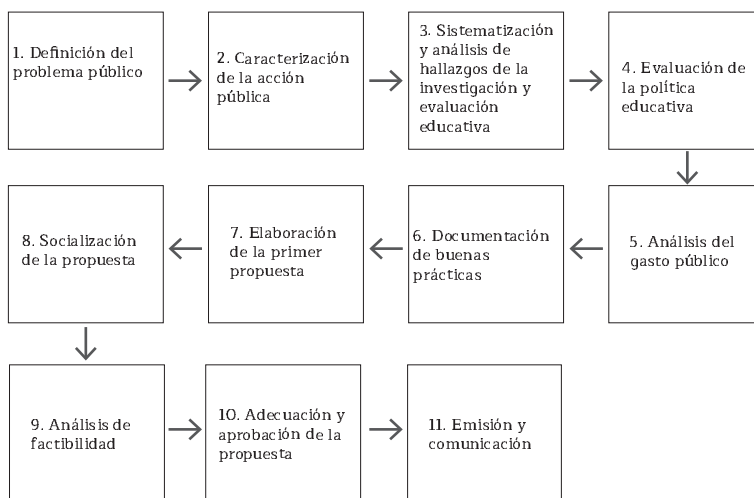
Ruta para la construcción, emisión y seguimiento de las directrices para la mejora educativa

El primer paso en el proceso de construcción de las directrices de mejora educativa lo constituye la definición del problema público de la temática en cuestión, acción que implica la definición de las dimensiones del problema, sus causas y sus efectos, así como la delimitación y cuantificación de su magnitud y alcances, desde una perspectiva transversal y longitudinal.

Posteriormente, se realiza una caracterización de la acción pública que el Estado mexicano diseña e implementa para atender el problema público referido, lo cual implica la realización de, al menos, cinco actividades: 1) la identificación del conjunto de programas, estrategias, acciones y servicios educativos que la conforman y de los actores –gubernamentales y no

gubernamentales– que intervienen en su operación; 2) revisión del marco normativo y de política pública que orienta dicha acción gubernamental; 3) revisión y análisis de los hallazgos y resultados de las evaluaciones que se han realizado a las intervenciones identificadas; 4) sistematización y análisis de los hallazgos y resultados de la investigación educativa; y, 5) realización de un análisis de gasto público con el objetivo de conocer cuánto está invirtiendo el Estado para atender dichos problemas. Todo lo anterior con el objetivo de identificar dónde están los vacíos de información y con ello, delimitar los objetivos y alcances de las evaluaciones de políticas o de programas (Figura 1).

Figura 1. Metodología para la construcción de las directrices

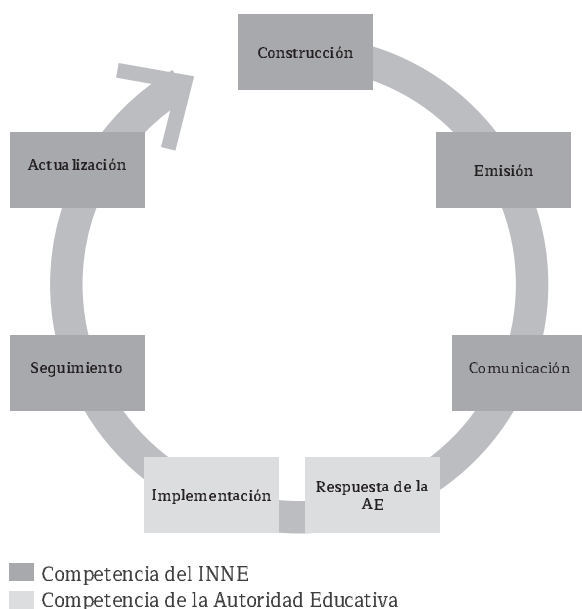


Fuente: Elaboración propia de la Dirección General de Directrices para la Mejora de la Educación de la Unidad de Normatividad y Política Educativa.

A partir de los resultados de las evaluaciones, así como de la información recabada en las actividades que le antecedieron, se revisan y documentan experiencias, a nivel nacional e internacional en la materia, y se profundiza en el análisis sobre los aspectos que así lo requieran. Una vez que se dispone de toda la evidencia documental, se elabora una primera propuesta de directrices y se socializa con distintos actores, antes de su emisión, con el objetivo de incrementar su factibilidad.

Adicionalmente a la atribución de construir y emitir directrices para la mejora de la educación, al Instituto también le corresponde darles seguimiento y actualizarlas de manera periódica (Figura 2), por lo que tiene la obligación de poner a disposición del público las respuestas que las autoridades educativas remitan al Instituto respecto de las directrices que haya

Figura 2. El ciclo de las directrices



Fuente: Elaboración propia de la Dirección General de Directrices para la Mejora de la Educación de la Unidad de Normatividad y Política Educativa.

emitido, así como su grado de cumplimiento o atención (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 72°, fracción VII, inciso f).

Por tanto, después de que la autoridad educativa da respuesta a las directrices y las implementa, el Instituto realiza un proceso de seguimiento de su atención y del uso que las autoridades educativas están haciendo de estas, y con base en ello realizará la actualización correspondiente. En este sentido, la definición del proceso de actualización de las directrices es una tarea aún pendiente, dado lo reciente de su emisión.

Avances en la emisión de directrices para la mejora educativa

A la fecha, la Junta de Gobierno del INEE –órgano de dirección del Instituto– ha definido una agenda estratégica de emisión de directrices que incluye cuatro conjuntos: las primeras se enfocaron en la mejora de la formación inicial de los docentes de educación básica, emitidas el 7 de septiembre de 2015; las segundas se orientaron a la mejora de la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes, emitidas el 3 de agosto de 2016; las terceras se dirigieron a la mejora de la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas, emitidas en enero de 2017; y las últimas se encaminaron a la mejora de la permanencia escolar en la educación media superior, emitidas en diciembre de 2017⁶.

A partir de la emisión de las directrices citadas, una de las tareas primordiales del Instituto consiste en dar seguimiento a su atención; esto es, identificar y acompañar los compromisos y acciones específicas que las autoridades educativas, federales y locales, realizan para incorporar las directrices en su planeación y programación educativa.

6 Disponibles en <http://www.inee.edu.mx/index.php/proyectos/directrices>

Al respecto, se está implementando una estrategia para promover el uso de estas directrices y apoyar a las autoridades educativas para que fortalezcan sus capacidades, así como para detonar procesos de movilización en los que la opinión pública apoye y demande la atención y uso de estas directrices.

Lecciones aprendidas

A cuatro años de la promulgación de la Reforma Educativa y de la puesta en marcha de las acciones correspondientes para cumplir con el mandato constitucional de emitir directrices de mejora que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, el INEE está plenamente consciente de que la relación entre evaluación y mejora educativa no se da automáticamente ni exclusivamente a través de estas, aun y cuando sean parte del marco normativo mexicano. Por ello, al tiempo en que se han emitido los cuatro paquetes de directrices arriba citados, en el marco de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) y del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), se diseñaron los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME), por considerar que estos abonan al fortalecimiento de la relación entre evaluación y mejora.⁷

Por cuanto hace a las directrices, se identifican diversas lecciones y aprendizajes tanto en su diseño como en su operación. Una de las primeras lecciones aprendidas está relacionada con la oportunidad en la emisión de los resultados de las evaluaciones y las directrices: es necesario empatar el tiempo de

7 La construcción de los PEEME contempló tres procesos estratégicos clave: 1) ir de lo nacional a lo local a partir de la definición de las orientaciones generales de trabajo; 2) pasar de lo local a lo nacional, o bien de lo local a lo regional, abriendo diversos espacios a partir de la definición de necesidades locales o regionales y la formulación de proyectos que las atiendan, así como la incorporación de estos en la agenda nacional y eventualmente en las agendas regionales, y 3) pasar al ámbito de la escuela como el espacio de concreción necesario de la evaluación y la mejora educativa, es decir, al cumplimiento efectivo del derecho a una educación de calidad con equidad para todos.

realización que requieren las evaluaciones de políticas y programas y la construcción y emisión de directrices, con los tiempos de la política educativa, específicamente, con aquellos relativos a la programación y presupuestación de la administración pública federal y estatal.

Respecto a la evaluación de políticas y programas educativos, es claro que su realización es indispensable para la construcción de las directrices, ya que se requiere de valoraciones integrales del actuar gubernamental y de recomendaciones con el mismo carácter. No obstante, esta tarea ha enfrentado dificultades relacionadas con la disponibilidad y oportunidad de la información necesaria durante el proceso de la evaluación, ya sea porque esta no se encuentra disponible públicamente en el nivel de desagregación que se requiere (por ejemplo, acceso a datos desagregados sobre temas relacionados con el gasto público o con las características de los sujetos de derecho atendidos) o bien porque las instancias que poseen la información deciden no proporcionarla o hacerlo de manera parcial, siguiendo una tradición de opacidad y ocultamiento de la información.

Por otro lado, es necesario desarrollar valoraciones flexibles al contexto, que tomen en cuenta la multicausalidad de los problemas que atienden las intervenciones públicas educativas. En este sentido, no debe perderse de vista la complejidad que rodea aquello que se desea evaluar: las organizaciones y actores involucrados, la definición de los procesos (y su adaptación a diversos contextos) y la lógica de las cadenas causales para cambiar el *statu quo*, entre otros aspectos.

Asimismo, otro aprendizaje relevante con respecto a la construcción de las directrices es que el diálogo e interlocución debe ser permanente con otros actores sociales y educativos. Es fundamental (como el Congreso Nacional y los respectivos congresos locales, las ONG, las asociaciones académicas y los líderes de opinión), toda vez que incrementa la pertinencia, la apropiación y la factibilidad de uso de las directrices. Para ello, es necesario romper inercias y promover, cada vez más, una mayor

participación de distintos actores desde las primeras fases de la evaluación.

Con respecto a la atención de las directrices, hasta la fecha, las autoridades educativas federales y locales han optado por darles una respuesta positiva; sin embargo, las acciones propuestas para darles atención, principalmente por parte de las primeras, plantean una ruta de continuidad de las acciones que venían implementando en el pasado, lo cual puede explicarse también a partir de que el uso de las directrices se encuentra condicionado a las capacidades y motivaciones institucionales. Por ello, es necesario acompañar su emisión e implementación de procesos de difusión, fortalecer las capacidades institucionales para atenderlas y alentar una cultura de promoción del uso de las evaluaciones entre los distintos actores que implementan las políticas educativas. Sería interesante, por ejemplo, definir un sistema de gestión del conocimiento, asesoría y acompañamiento técnico para ello.

Por último, ante la apuesta impostergable de trabajar en la construcción de políticas de Estado, más allá de políticas de gobierno, con horizontes temporales de corto plazo, no es posible ignorar la necesidad de sostener las políticas que han mostrado mayor pertinencia y eficacia, así como corregir o replantear aquellas que no lo han mostrado. Por ello, con el cambio de gobierno, se hace imprescindible la necesidad de desplegar estrategias más efectivas para que las directrices incidan con mayor fuerza en la planeación de la política educativa de la nueva administración federal. Por tal motivo, la agenda de emisión de directrices deberá transitar hacia la construcción de directrices que orienten la política educativa desde una perspectiva macrosistémica, esto es, que aborden los alcances y retos en el conjunto de los ejes de política que conforman el sistema educativo nacional: materiales y métodos educativos, organización escolar, infraestructura educativa e idoneidad de los docentes y directivos.

Referencias bibliográficas

- Bracho, T. (2011). El papel de los valores en la evaluación de políticas para sistemas educativos complejos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16(50) (pp. 853-883).
- Cejudo, G. (2014). *Implicaciones de la autonomía constitucional de CONEVAL*. En la Red por la Rendición de cuentas. Recuperado el 20 de octubre de 2014 en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/implicaciones-de-la-autonomia-constitucional-de-coneval/>
- Diario Oficial de la Federación (1917, 5 de febrero. Última Reforma: 2015, 27 de mayo). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México.
- Diario Oficial de la Federación (2002, 8 de agosto). Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Diario Oficial de la Federación (2013, 11 de septiembre). Ley General del Servicio Profesional Docente. México.
- Diario Oficial de la Federación. (1993, 13 de julio. Última Reforma: 2015, 20 de abril). Ley General de Educación.
- Diario Oficial de la Federación. (2013, 11 de septiembre). Ley del instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Diario Oficial de la Federación. (2016, 21 de abril). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Domínguez, M., y Zermeño, F. (2008). «Análisis del esquema de evaluación de programas federales sociales implementado en 2007: el programa anual de evaluación y la matriz de marco lógico». En *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*. Gesoc A.C. Gestión Social y Cooperación, México.
- Serrano, S. y Vázquez, D. (2013). *Los derechos humanos en acción: operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos*. México, D.F.: Flacso México.

INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2015). *Modelo para la Construcción y emisión de directrices para la mejora educativa*. México: INEE. Recuperado el 14 de noviembre de 2017, de <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/directrices/ruta.pdf>.

INEE. (2015). *Reforma Educativa. Marco normativo*. Distrito Federal, México: INEE.

Martínez, A. (Coord.) (2013). *La evaluación interna como un ejercicio para el rediseño y mejora de los programas sociales en la Ciudad de México. Alcances, retos y propuestas para su institucionalización*. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Evalúa D.F. México.

Moreles Vázquez, J. (2009). Uso de la investigación social y educativa: Recomendaciones para la agenda de investigación. *Perfiles educativos*, 31(124) (pp. 93-106). Recuperado el 14 de noviembre de 2017, de <http://goo.gl/DpL3dg>.

Salas, I. y Murillo, F. (2010). La Evaluación de los Programas Públicos en México: una mirada crítica al CONEVAL. *Tribuna de Economía*, 857. México, D.F.: ICE.

Serrano, S. y Vázquez, D. (2013). *Los derechos humanos en acción: operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos*. México, D.F.: Flacso México.

Weiss, C.H. (1998). Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation? *American Journal of Evaluation*, N° 1 (pp. 21-33).

► **Giulianna Mendieta Melgar**

Es maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), especialista en Estadística Aplicada por el Instituto de Investigaciones Matemáticas y en Sistemas (IIMAS) de la Universidad Nacional Autónoma de México y, actualmente, se encuentra culminando sus estudios de doctorado en Evaluación Educativa. Cuenta con más de veinte años de experiencia en análisis, investigación y evaluación de políticas y programas sociales y educativos, así como en el fortalecimiento de capacidades a funcionarios gubernamentales y socios estratégicos en Perú, Chile, Colombia y México. Se ha desempeñado como Investigadora Asociada en el CIDE, coordinando proyectos de investigación y evaluación de programas educativos; como Coordinadora Académica en el Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto Federal Electoral; como Especialista en Investigación y Evaluación de Políticas Educativas en la UNESCO en México y como Directora General de Directrices para la Mejora de la Educación en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Actualmente es Directora de Evaluación de Políticas y Programas Educativos en el INEE.

► **Margarita Zorrilla Fierro**

Es Dra. en Educación por la Universidad Anáhuac. Fue presidenta del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) y ha desempeñado cargos directivos en el sistema educativo del estado de Aguascalientes donde llevó a cabo varios programas de reforma de la educación en el marco de la descentralización educativa. Uno de los más importantes es la reforma de la Supervisión Escolar en Educación Básica, así como los primeros desarrollos de la evaluación externa a gran escala en los grados terminales de educación primaria, secundaria y media superior. Cuenta con experiencia docente en todos los niveles educativos, desde educación primaria hasta posgrado, y en diversos programas para la formación inicial y continua de docentes de educación básica en distintas partes de México. Es profesora investigadora del Departamento de Educación de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Fue Directora General del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) desde marzo de 2009 hasta agosto de 2012. El 25 de abril de 2013, fue elegida por el Senado de la República como Consejera de la Junta de Gobierno del INEE en su nueva etapa como organismo constitucional autónomo.

► Francisco Miranda López

Es Dr. en Ciencias Sociales por el Colegio de México, Premio de la Academia Mexicana de Ciencias en el área de Sociología en 1999, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II. Fue coordinador nacional de la Reforma de la Educación Secundaria de 2005 a 2007. Ha sido consultor de Naciones Unidas sobre distintos temas de educación, política educativa y formación docente. Se ha desempeñado como profesor investigador de la FLACSIÓ-México y actualmente es Titular de la Unidad de Normatividad y Política Educativa en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

COMENTARIOS

Evaluación, utilización y transformaciones en el sector público

► Sebastián Cruz Barbosa

Comunicación de la evaluación para la toma de decisiones

Teniendo en cuenta los ejes de trabajo contenidos en el panel integrado por Marc Balaguer, director del Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua, Cataluña); Gabriela Pérez Yarahuán, coordinadora general del Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Caribe (CLEAR, México) y profesora asociada del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, México); y Giuliana Mendieta, miembro del Instituto Nacional de Evaluación (INEE, México), se esbozarán una serie de reflexiones transversales sobre la experiencia en evaluación en ámbitos de gobierno, la relación entre evaluación y gestión y el uso de la información. También sobre la aplicación del conocimiento en el sector público y las estrategias de comunicación de los resultados y su apropiación por parte de los decisores, equipos de gestión, destinatarios y ciudadanía en general. Cabe consignar sintéticamente que la presentación de Marc Balaguer se centró en el funcionamiento del Ivàlua y su papel para la mejora de la toma

de decisiones. Gabriela Pérez Yarahuán de CLEAR, por su parte, disertó sobre los nuevos desarrollos del monitoreo y la evaluación en América Latina y su creciente importancia. La exposición de Giulianna Mendieta refirió al INEE en la experiencia de la evaluación educativa.

Reflexiones generales

Resulta interesante reparar en aquellos aspectos relevantes de la evaluación en los distintos ámbitos de gobierno, en primer lugar, porque necesitamos poderes públicos capaces de dar respuesta a las demandas sociales: cada vez son más evidentes las crisis económicas, las restricciones presupuestarias y la existencia de cuestionamientos a la actuación de los poderes públicos. Por lo tanto, la evaluación es una herramienta muy poderosa para medir los efectos de las intervenciones de los poderes públicos. El hecho mismo de que la evaluación de política pública genere evidencia es de gran relevancia para reducir esa brecha de desconfianza, mejorar la asignación de recursos y la provisión de bienes.

En segundo lugar, porque la evaluación tiende a fortalecer las capacidades institucionales desde las cuales se diseñan e implementan las políticas públicas. Esta alusión al ámbito institucional en sentido amplio abarca tanto a las agencias gubernamentales como a las reglas de juego, formales e informales, a los procesos o prácticas que establecen los comportamientos de los actores, y también a la gobernanza. Implica una mirada «ecológica» en la que los cambios en el rol del Estado con relación a la resolución de problemas públicos, afecta la forma y el contenido de las responsabilidades de las agencias. Estos dos puntos son importantes en el contexto de la dinámica de las relaciones entre Estado y sociedad y de una creciente participación de los actores sociales de peso como parte activa del proceso de políticas públicas.

En tercer lugar, porque la evaluación genera evidencia respecto de la marcha de las políticas públicas, lo que permite mejorarlas. Aquí subyace la pregunta ¿cómo incorporar la evidencia a la toma de decisiones? La experiencia de trabajo de Ivàlua resulta interesante ya que contribuye a desarrollar políticas públicas formadas en la evaluación y la retroalimentación a partir de la evidencia generada y pone acento en la difusión y en la formación de recursos humanos. Debemos situar, entonces, la evaluación como un elemento clave en la toma de decisiones, poniendo énfasis en qué entendemos por evidencia, qué tipos existen, cómo diferentes países de nuestro entorno la aprehenden y cómo podemos aprovecharla en nuestro contexto.

Evaluación, evidencia, y diseño de políticas públicas

¿Cómo incorporar la evidencia a la toma de decisiones en contexto? Los expositores trataron sobre el tipo de evidencia que resulta más relevante en la toma de decisiones, los formatos que permiten que esta resulte apta, el momento en que este tipo de información puede ser más útil y las principales barreras que se encuentran a la hora de incorporar la evidencia en la práctica. Es decir que los conocimientos que obtenemos de las evaluaciones están directamente relacionados con los procesos de toma de decisiones en la gestión pública. Esos conocimientos clarifican cuáles son los problemas que tenemos que tener en cuenta, cuáles son las mejores alternativas para intervenir en ellos y cuáles son los resultados y las dificultades que obtuvimos en la implementación. Esto implica pensar en pares indisolubles: evaluación y toma de decisiones; evidencia y evaluación; decisiones y mejores políticas públicas para una mejor gestión pública.

¿Cuáles son las restricciones u obstáculos que dificultan la puesta en marcha de la evaluación para la toma de decisiones? Actualmente, la evaluación dista de ser una práctica extendida

por múltiples motivos: porque faltan datos y sistematización; por falta de profesionales en esta materia (ausencia en los programas de estudio de carreras de Ciencia Política, Economía y Sociología, etc.); resistencias políticas por los plazos temporales, recursos económicos y materiales; confusión entre evaluación y fiscalización; la mayoría de las evaluaciones no están planificadas desde el inicio de la política pública.

¿Qué decisiones deberían tomarse desde las administraciones públicas para que la evaluación pase a formar parte de las agendas? La respuesta a este interrogante supone incorporar la evaluación desde el diseño de las políticas¹. De esta manera se garantiza el establecimiento de sistemas de información y procesos adecuados; una mejor distribución de recursos, transparencia y control democrático; un buen diseño institucional de la evaluación (situarla correctamente en el organigrama y en la estructura de incentivos); el establecimiento de redes con otras administraciones y con universidades (que es donde se concentra el conocimiento y la investigación); una cultura de la evaluación, desde controles más reducidos hasta una evaluación más compleja y sistematizada; y el aprovechamiento de las oportunidades, aunque las dimensiones para evaluar sean pequeñas.

En síntesis, la evaluación tiene como objetivo mejorar los procesos de asignación de recursos, la transparencia y el control democrático, y contribuye a restablecer confianza en los poderes públicos. Proporciona, además, información relevante sobre las políticas públicas y la necesidad o no de medidas correctivas en el proceso. Por lo tanto, si bien implica un gran esfuerzo, tiene grandes beneficios en el correcto desempeño de dichas políticas.

Respecto al uso de la información obtenida con base en el seguimiento y la evaluación en el sector público: ¿Cómo hacemos para aprovechar la información y los resultados que obtenemos

¹ Parte de las respuestas a este interrogante se encuentran desarrolladas en el libro *La evaluación de las políticas públicas. Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado*. Coordinado por Nerio Neirotti. UNLA, 2015.

de la evaluación en el sector público? ¿Qué estrategias trazamos para comunicarlos y transmitirlos de manera eficaz? ¿Cómo garantizamos una mejor apropiación por parte de los receptores?

Para que la evaluación pueda producir mejoras en las políticas debe existir un uso estratégico del conocimiento por parte de quienes están involucrados en las decisiones. Con esa finalidad, se deben establecer canales de comunicación con todos los actores participantes (técnicos, políticos, empleados estatales, destinatarios de las políticas, etc.) que deben permanecer abiertos en todo el proceso. Esto permite generar significación del conocimiento producido y conciencia de su valor; ampliar la participación en la producción del conocimiento; someter el diseño a consideración; recibir devoluciones en todo el proceso evaluativo; instalar capacidades de análisis e implementación en los involucrados; lograr que la evaluación se transforme en una referencia recurrente a la hora de fortalecer las políticas e innovar. Hay que tener en cuenta que se trata de un proceso artesanal que requiere liderazgo y capacidad de gestión.

Otro aspecto importante es el de la facilitación de la deliberación pública. Dado que las políticas públicas se construyen en la arena pública –formal e informal– que se reestructura constantemente, desde la evaluación se deben hacer aportes para estructurar los problemas, analizar sus causas y efectos, proveer información y propuestas para los debates que contribuyan a organizar una agenda.

En el plano de lo técnico, se recomienda proveer resúmenes accesibles de la evaluación; elaborar informes breves y concisos; publicar en revistas accesibles, utilizando lenguaje y estilo interesantes; explicitar las implicancias de la evaluación para políticas futuras; apelar a una combinación de métodos de comunicación y recurrir a los medios; ser proactivos y contactar a actores y grupos relevantes; identificar los factores externos que puedan afectar la comunicación. En relación con los responsables de las evaluaciones pueden señalarse las siguientes tareas: organizar los tiempos de la evaluación a fin de brindar

soluciones en el momento indicado para los tomadores de decisiones; asegurar recursos para la comunicación de los resultados; proveer acceso a la información y los resultados de la evaluación; capacitar a los funcionarios en el uso de la evidencia y resultados de evaluaciones.

En la exposición presentada por Marc Balaguer de Ivàlua se concluyó que es tan importante generar evidencia como que esta se incorpore a la toma de decisiones públicas. Realizar evaluaciones, formar y difundir las tres áreas de trabajo de Ivàlua no se pueden ver como actividades en compartimentos aislados, sino interrelacionadas. La institucionalización de la evaluación, si se produce de forma efectiva, es necesaria para una mayor eficacia y eficiencia de las políticas públicas y como elemento de transparencia y de rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

El planteo central de Gabriela Perez Yarahuan de CLEAR respecto de los sistemas en nuestra región es que se han centrado en la evaluación como mecanismo de rendición de cuentas y control, con muy poca atención al aprendizaje y la generación de conocimiento y su comunicación. En este sentido, una pregunta fundamental planteada fue cómo hacer que los esfuerzos en la construcción institucional futura de la práctica de la evaluación se convirtieran en mecanismos de verdadero aprendizaje conducente al cambio. Y la respuesta a este interrogante consistió en destacar que la construcción de una cultura de la evaluación debe concebirse de manera diferente a la cultura de la rendición de cuentas y el control. Ambas son necesarias en países democráticos, pero tienen lógicas diferentes. Esto lleva a pensar en la formación del tipo de capacidades en monitoreo y evaluación que se necesitan y las formas necesarias para promoverlas.

En el marco de su exposición, Giulianna Mendieta del INEE puntualizó que la relación entre evaluación y mejora educativa no se da automáticamente ni exclusivamente a través de estas, aun y cuando sean parte del marco normativo mexicano. Para ello, se hace imprescindible la necesidad de desplegar estrategias más efectivas para que las directrices incidan con mayor

fuerza en la planeación de la política educativa de la nueva administración federal.

Reflexiones finales

Se puede concluir, entonces, que la evaluación ocupa un rol cada vez más relevante en las políticas públicas. En primer lugar, porque ofrece una perspectiva comprensiva de análisis y valoración. A su vez, permite trabajar con un enfoque integrado de los niveles de gestión –técnico-operativo– y de gobierno –estratégico–. La evaluación de políticas contribuye también al diálogo político entre actores, sectores y distintos ámbitos jurisdiccionales. Fomenta la articulación institucional de distintos programas y líneas de intervención. Contribuye al reposicionamiento sinérgico de los programas y a la generación de mayor congruencia de las intervenciones. Además, permite conectar los diferentes momentos de una política (formulación de problemas, selección de alternativas, adopción de la política, implementación).

La evaluación permite una mayor transparencia, mediante el debate público y la relación entre el Estado y la sociedad civil, a la vez que resulta ser un insumo para desarrollar y fortalecer la institucionalidad democrática. En ese sentido, la evaluación tiene una razón instrumental consistente en ofrecer un servicio a los involucrados en el programa o proyecto. Genera aprendizajes no solo para la toma de decisiones, sino también para esclarecer los procesos de acción, reformular estrategias. Sobre este último punto es importante indicar que el crecimiento en institucionalidad de la evaluación resulta promisorio y compromete a la formación de especialistas en el ámbito universitario. Contribuye, además, a la generación de una cultura de la evaluación, en términos de lograr la definitiva aceptación del esfuerzo de valoración crítica que supone como una instancia que aporta información tendiente a la mejora de la gestión y las políticas públicas.

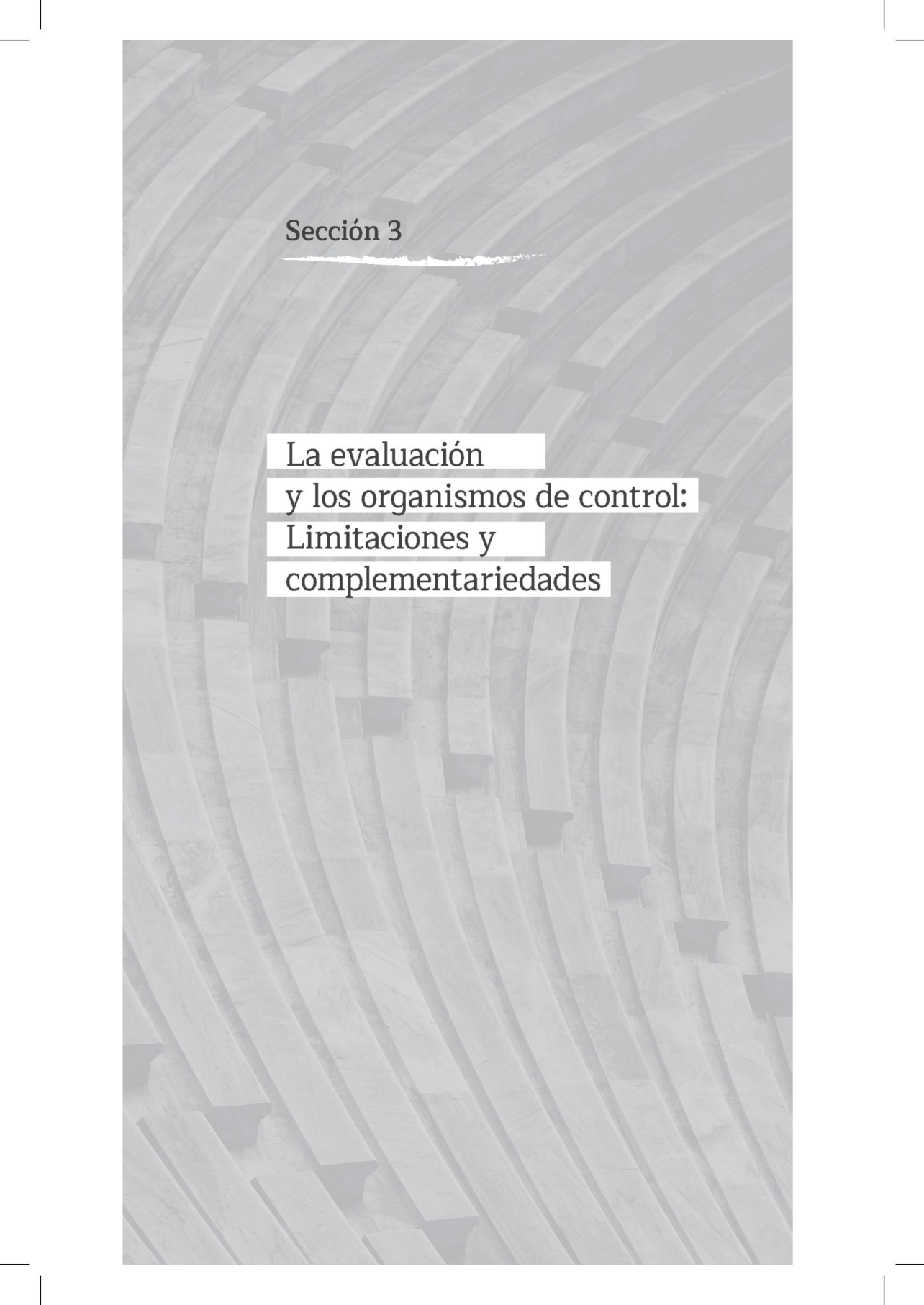
Finalmente, una apreciación de tipo académica consiste en señalar que las exposiciones son una contribución al análisis de políticas públicas. Este campo disciplinario pasó por tres etapas: positivista, crítica y pospositivista. Según Torgerson,² todas conciben una modulación distinta de la relación entre conocimiento y política: primero, se creía que la técnica iba a reemplazar a la política en el análisis; luego, que la política reemplazaría al conocimiento; la tercera etapa supone una relación más amigable entre conocimiento y política. En esta última, el analista debe desarrollar un conocimiento que tome en consideración tanto a la sociedad como a los procesos político-administrativos. Se trata de un observador participante que analiza el contexto y el impacto de las políticas, y las evaluaciones se hacen participativamente y no tecnocráticamente. Por ello resultan importantes los debates, la persuasión, el contexto político, los aprendizajes, los derechos involucrados, ya que la decisión política modifica la vida social.

Las aproximaciones y planteos señalados en el panel en cuestión se enmarcaron en esta tercera etapa del Análisis de Política Pública. Es decir que, de alguna manera, todas las intervenciones presentaron una contribución para modular de una manera más amplia y sensible la relación entre evaluación, toma de decisiones, evidencia empírica, transformación social y mejora de la gestión pública.

2 En su artículo publicado originalmente con el título "Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis", en *Policy Sciences*, num. 19, 1986, pp. 33-59.

► Sebastián Cruz Barbosa

Dr. en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Política Social, Politólogo y Sociólogo. Profesor e investigador de Políticas Públicas y Estado en grado y posgrado de la Universidad Nacional de Lanús. Se ha especializado en el estudio de problemas de políticas públicas. Ha realizado diversas movilizaciones internacionales en docencia e investigación sobre Políticas Públicas y Estado en distintas universidades, como la Universidad de Groningen, Holanda, El Colegio de México, la Universidad Autónoma de México y la Universidad Autónoma de Sinaloa, México; Universidad Paris VII y Universidad de Granada, España.



Sección 3

La evaluación y los organismos de control: Limitaciones y complementariedades

En esta sección...

Los debates conceptuales y metodológicos incorporados en la primera sección no implican reducir la función de la auditoría y del control, por el contrario, podemos observar una tendencia a una relación cada vez mayor con la evaluación. En esta sección, se propone al lector un análisis de la función y la incidencia de los organismos de control en el sector público así como su aporte a la gestión en favor de la eficacia, la eficiencia, la economía y la efectividad según los objetivos y responsabilidades de las dependencias públicas.

En esta línea los autores plantearán la necesidad de complementar las actividades de auditoría y control con los procesos de evaluación a fin de garantizar espacios de aprendizaje institucional y generación de conocimiento para la mejora de la gestión y la toma de decisiones. Asimismo, se exponen las limitaciones y oportunidades en lo que respecta a la articulación entre el control y la evaluación.

En este sentido, Cecilia Segura Rattagan, Presidenta de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), presenta un caso de implementación de «un nuevo paradigma de

control integral e integrado como instancia de monitoreo, evaluación e insumo para la toma de decisiones y la mejora continua de las políticas públicas». Postula la necesidad de ampliar los principios de eficacia, eficiencia y economía en la evaluación y el control de las políticas, incorporando nuevos principios como la ética, la equidad y la ecología que brindan un sustrato valorativo a las políticas públicas. Analiza, en esta clave, los avances, dificultades y desafíos de los sistemas de control y evaluación en la gestión pública.

Juan Ignacio Forlón, Auditor General de la Nación en la Auditoría General de la Nación Argentina (AGN) reflexiona a la luz de su experiencia en dicho organismo de control. El autor realiza una caracterización de la institución, su composición y funcionamiento y la visión que desde la direccionalidad estratégica de la institución se impulsa sobre el rol de las auditorías como «colaboradoras» de la gestión. Esta visión se aborda en dos casos de auditorías practicadas por la AGN en organismos del sector público nacional argentino.

María Alejandra Olivarez, docente-investigadora de la UNLa y funcionaria de la AGCBA, presenta una experiencia de evaluación desde el campo de la auditoría que incorpora nuevas metodologías aplicadas a la política pública de vivienda de interés social en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por último, Fernando Santiago, convocado como comentarista de los debates generados en el Seminario Internacional, sintetiza los aportes realizados por los autores, destacando que el nuevo paradigma de control ha incluido explícitamente la evaluación de políticas y programas, y pone a los organismos de control en el compromiso de ofrecer miradas no solo acotadas a la fiscalización, sino también aquellas que incorporen valoraciones más amplias y comprensivas.

Reflexiones sobre la evaluación y el control. El caso de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires

► **María Cecilia Segura Rattagan**

Introducción

El nuevo paradigma de control integral e integrado como instancia de monitoreo, evaluación e insumo para la toma de decisiones y la mejora continua de las políticas públicas, requiere de un contexto político-institucional que lo favorezca. Para que este proceso sea exitoso y los actores institucionales incorporen nuevas prácticas y concepciones, es necesario desentranar la cultura institucional y los intereses en que se sustentan actualmente.

A partir del caso de la Ciudad de Buenos Aires se observa que la conformación de instituciones bajo este nuevo paradigma de control ha visto mermado su desarrollo por prácticas políticas, sociales y culturales que tienen su expresión en distintos ámbitos de las agencias gubernamentales. Las transformaciones normativas e institucionales no han sido, claramente, de implementación automática: la jerarquización de las normas del nuevo modelo ha demostrado ser una condición necesaria pero insuficiente en este proceso.

Adicionalmente, se analiza cómo han operado estas reformas estructurales, manifestando la necesidad de ampliar los principios de eficacia, eficiencia y economía en la evaluación y el control de las políticas. Frente a ello, se propone incorporar nuevos principios como la ética, la equidad y la ecología que brindan un sustrato valorativo a las políticas públicas. También emergen como relevantes los principios de acceso a la información y participación social como instancias que fortalecen la calidad de las políticas públicas y del sistema democrático en su conjunto.

A partir de esta caracterización, se analizarán el avance, las dificultades y los desafíos de los sistemas de control y evaluación en la gestión pública.

Evaluación, gestión y control en las sociedades democráticas en el siglo XXI

Las diferentes concepciones sobre las políticas públicas, la evaluación, la gestión y su control a lo largo de las últimas décadas han estado atravesadas por la discusión sobre el rol del Estado en la sociedad, sus responsabilidades y las funciones que debe asumir en relación con la familia y el mercado.

Por otra parte, en el contexto latinoamericano, este debate emerge luego de los procesos de transición democrática. En efecto, una vez adquirida la estabilidad y consolidada la democracia en términos político-institucionales, las cuestiones relacionadas con la calidad de la gestión toman relevancia en la agenda pública.

Entonces, la legitimidad de los sistemas democráticos se fortalece cuando aumenta la capacidad de las agencias gubernamentales para dar respuesta a las distintas demandas de la población. Así, la administración, entendida a través del concepto más amplio e integral de gestión, se convierte en una dimensión en sí misma para ser analizada. En términos de Loewenstein emerge una división tripartita de funciones que incluye la

decisión de políticas –que hace a la dimensión de lo político en sentido estricto–, su ejecución –que refiere a la gestión como instancia específica– y los controles de dichos procesos, que pueden ser de carácter político o judicial (Loewenstein, 1970). Esta división que se entrecruza y cohabita con la tradicional división de poderes –ejecutivo, legislativo y judicial–, como pesos y contrapesos limitantes del abuso de poder que proponen los pensadores liberales clásicos.

Las nuevas institucionalidades deben representar la complejidad socio-política de la sociedad moderna, en donde la articulación de la democracia, la participación ciudadana y la gestión de gobierno se vuelven cada vez más significativas. La gestión aparece con una especificidad propia que incluye saberes y conocimientos, normativas, tecnologías, capacidades, tácticas y estrategias, en un mapa complejo de actores, de grupos de interés, de opinión y de destinatarios, entre otros.

En los años noventa, en el contexto del Consenso de Washington y promovido por los organismos multilaterales de crédito, se impulsa en la región una serie de reformas estructurales que significarán un avance del sector privado y una minimización de los roles y funciones del Estado. En este contexto, emergen con fuerza las ideas de evaluación y control de las políticas públicas como herramientas para mejorar la capacidad de gestión de las administraciones bajo los principios de economía, eficacia y eficiencia.

Más allá del objetivo final que tenía la utilización de estos conceptos en favor de legitimar políticas de corte neoliberal, la experiencia muestra que las políticas públicas –especialmente las que buscan ampliar derechos– necesitan apuntalarse en principios dinámicos de gestión en donde la evaluación y el control cumplen un rol fundamental.

La dimensión política y normativa de la evaluación en la gestión

Es importante reafirmar la dimensión política de la gestión y de las políticas públicas ante la expansión de un discurso neoliberal-tecnocrático que busca legitimar sus políticas como acciones supuestamente neutras y asépticas. Al igual que en la década del 90, cuando se planteaba un sistema de pensamiento único, el nuevo avance de la restauración conservadora que se vive a nivel mundial, con especial énfasis en América Latina, busca legitimar sus intervenciones –que generan pobreza, desigualdad y exclusión– sobre la base de argumentos que plantean las reformas como modernas, científicas o inevitables.

La evaluación también debe analizarse de forma comprensiva, inscripta en la dimensión política. Siguiendo lo planteado por José Luis Osuna Llana y Carlos Bueno Suárez, esta «no es una técnica, ni un instrumento mecánico, ni una herramienta informática. La evaluación es política. Y pensar en su aplicación con el *corsé* de un rígido sistema imperativo, sería un error. Los contextos son diferentes en cada administración; en consecuencia, la evaluación, aunque se base en unos principios y elementos generales y comunes (que sí deben establecerse en la Ley), en su aplicación y recorrido, debería posibilitar respuestas políticas diferentes» (Osuna Llana y Bueno Suárez, 2017).

El conocimiento que provee la evaluación y las decisiones fundantes –qué evaluar, para qué evaluar, dónde evaluar y cómo evaluar– se encuentra orientado principalmente por los decisores de gestión e inserto en un contexto socio-político que las condiciona y explica. Es por esto que, en la evaluación, la producción de conocimiento tiene como objeto ser insumo para la toma de decisiones y, como horizonte, la mejora de la gestión. «La evaluación provee conocimiento válido –producido sobre bases científicas– para el análisis de políticas y requiere criterios valorativos claros y explícitos. Es un insumo indispensable para la toma de decisiones y para mejorar las políticas» (Neirotti, 2017). En este sentido, la evaluación también brinda

la información necesaria para que, en caso de corresponder, se puedan formular propuestas de mejora y se implementen acciones correctivas –que también deberán ser evaluadas– completando un proceso experimental de fortalecimiento de la gestión. Para que dicha información sea útil en el proceso de toma de decisiones y se efectivicen mejoras, esta debe estar disponible en tiempo y forma, lo que otorga gran relevancia a la dimensión temporal del proceso.

En la Argentina, la evaluación como una de las fases de la política pública (planificación, formulación, ejecución y evaluación) comienza a tomar cierta relevancia durante la década de los noventa, en pleno proceso de reforma del Estado de corte neoliberal. En este contexto político, económico y social tomarán preponderancia los principios de eficacia, eficiencia, y economía, surgidos del Consenso de Washington y de los postulados del *New Public Management*. La eficacia se define por el logro de ciertas metas previstas, las cuales son ajenas y externas al proceso; la eficiencia refiere al uso productivo de los recursos para obtener dichas metas, buscando minimizar el consumo de recursos para lograr el fin previsto; mientras que la economía se plantea en términos de escala como la adquisición de la cantidad y calidad apropiada de recursos al más bajo costo.

En nuestro país, la reforma del Estado incluía dentro de su programa el diseño de un nuevo sistema de control de la administración pública que incorporara principios como ejes rectores para transparentar y reducir el gasto público. Conocidos como *los principios de las 3 E*, aparecen en la Ley Nacional 24156 del año 1992, que regula el funcionamiento del Estado Nacional y que plantean el modelo de gestión por objetivos y resultados.

También están presentes en la Ley 70 de la Ciudad de Buenos Aires del año 1998, que reglamenta el funcionamiento de las flamantes instituciones de Gestión, de Administración Financiera y de Control de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dicha ley se rige tanto por estos principios hegemónicos incorporados por el neoliberalismo de la época, como por una

serie de criterios de carácter progresista. Los principios y las ideas de evaluación, la transparencia y la mejora continua de la gestión, se asocian a la participación social, la descentralización de los programas y la ampliación de derechos sociales, económicos y culturales.

La ley porteña establece en su artículo 119 que «la Ciudad cuenta con un modelo de control integral e integrado, que abarca los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y está fundado en los principios de economía, eficiencia y eficacia». En el paradigma neoliberal, el análisis de las políticas públicas tendía a ceñirse a cuestiones ligadas a la maximización de la eficiencia interna de los procesos, dejando en un segundo plano –o directamente anulada– la posibilidad de analizar los contextos, objetivos y metas de las políticas públicas. Naturalmente, una buena política pública necesita cumplir con los principios de economía, eficiencia y eficacia; pero estos elementos no alcanzaron para explicar y evaluar dichas acciones, ya que nos circunscriben a instancias meramente procedimentales y medibles, sin adentrarnos en las cuestiones axiológicas que hacen a una política pública.

En este contexto es que surgieron distintas corrientes que han instalado la necesidad de adicionar *otras 3 E* más: ética, equidad y ecología. Estos principios brindan un sustrato valorativo desde el cual analizar y orientar las políticas públicas. Los principios de equidad y ecología (sustentabilidad) refieren a un todo social y a un ambiente en donde se despliegan los derechos y obligaciones individuales y el bien común, incorporando valores como la justicia social, la igualdad, el desarrollo sustentable y la solidaridad transversal e intergeneracional.

Si las primeras *3 E* referían al cómo, las nuevas *3 E* se ligan al qué y al para qué. Es un sinsentido discutir la eficiencia de políticas reñidas con los principios éticos, la eficacia de acciones gubernamentales que generan inequidad o la economía de procesos que chocan con la sustentabilidad ambiental. Franz Hinkelammert nos plantea claramente el choque entre las

distintas E cuando señala que «celebramos la racionalidad y la eficiencia, no obstante estamos destruyendo las bases de nuestra vida sin que este hecho nos haga reflexionar sobre los conceptos de racionalidad correspondientes. Somos como dos competidores que están sentados cada uno sobre la rama de un árbol, cortándola. El más eficiente será aquel que logre cortar con más rapidez la rama sobre la cual está sentado. Caerá primero, pero habrá ganado la carrera por la eficiencia» (Hinkelammert, 1996). Es por esto que las *nuevas E* son principios anteriores y fundantes del deber ser de las políticas públicas, mientras que las *3 E económicas* tienen un rol operativo necesario pero subordinado.

Si analizamos el desarrollo de las políticas públicas del Gobierno de la Ciudad, observamos que los procesos de autoevaluación por parte de los organismos públicos se han cumplido en forma reducida, pese a los principios normativos existentes. La Ley 70 en su artículo 15 promueve como sistema de gestión que «en cada jurisdicción y entidad integrante del Sector Público, funcionan una o varias oficinas encargadas de diagnosticar, formular, controlar y evaluar los programas y proyectos de su competencia. Estas unidades dependen jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo y actúan coordinadas técnicamente por los órganos rectores de los Sistemas de Gestión Pública» teniendo la función –según el artículo 16– de «realizar la evaluación ex-post de los programas y proyectos del área». Asimismo, se establece que debe formularse y controlarse «el cumplimiento de los cronogramas de ejecución».

Es decir que la ley establece un sistema de gestión, de administración financiera y control público de la Ciudad, que define de modo orgánico un modelo con sus partes que, más allá de las mejoras e innovaciones que puedan incorporarse, contiene los elementos necesarios para que se pueda evaluar en términos de eficiencia, eficacia y economía. Los problemas en la Ciudad de Buenos Aires con relación a la falta de institucionalización de la evaluación no se vinculan tanto a la inexistencia de una normativa que la jerarquice y establezca funciones en los

organismos públicos orientadas a tal fin, sino que se deben a la falta de su cumplimiento o, en el mejor de los casos, a su cumplimiento parcial. Queda pendiente, para un desarrollo ulterior, que excede los marcos de este artículo, indagar acerca de las causas o los motivos de esta situación (más allá de la interpretación realizada –señalada *infra*– por el autor Aldo Azar).

A casi veinte años de sancionada la ley, se puede sostener que la institucionalización y desarrollo de la autoevaluación en los órganos de gestión tiene muchas deudas pendientes. Si bien existe en el nivel de Jefatura de Gabinete una Subsecretaría de Planificación, Evaluación y Coordinación de Gestión, la existencia de áreas diferenciadas al interior de cada ministerio tiene un desarrollo mucho menor. Como se sostuvo *ut supra*, la evaluación sistemática en los organismos de la ciudad no constituye una práctica generalizada de los programas, proyectos y operaciones, incumpliendo los preceptos normativos.

En aquellos organismos en los que se ha detectado la existencia de áreas técnicas diferenciadas, se pueden señalar como elementos pendientes de resolución que se monitorean pocos programas, se discontinúan las metodologías de investigación (dificultando la realización de series temporales) y que tienen escasos recursos humanos y presupuestarios destinados a esta función.

Asimismo, mayoritariamente, se observa que no se construyen indicadores para mensurar acabadamente los programas, proyectos y operaciones implementados por las distintas agencias gubernamentales. Por otra parte, y al mismo tiempo, no se desarrollan cronogramas de gestión que ordenen en el tiempo las tareas que hay que realizar. Tampoco existe una explicitación clara de la relación existente entre los costos, los productos, los resultados, y aún es más difícil encontrar su vinculación con objetivos. Es decir, falta desarrollo metodológico, capacitación y profesionalización.

A su vez, esto dificulta enormemente la tarea de evaluación y de control de forma sistémica, porque es mucho más complejo realizar estas funciones en términos de eficiencia, eficacia y

economía cuando los programas, proyectos y operaciones no se diseñan, formulan o implementan desde esta perspectiva.

Por su parte, también la normativa ha establecido la función de evaluar programas, proyectos y operaciones a la Auditoría General de la Ciudad Autónoma. En este aspecto, se abre todo un campo de trabajo que tiene aún un desarrollo incipiente, dado que el organismo puede no solo profundizar en la realización de evaluaciones, sino que puede comenzar a sistematizar procesos de evaluación de la evaluación. Es decir, realizar informes integrales que permitan producir un conocimiento más sistemático, integrado y actualizado acerca de la situación de las áreas encargadas de evaluar el desempeño de las políticas públicas de un organismo. De este modo, estaríamos auditando el cumplimiento de la Ley 70, una de las normativas centrales en el ordenamiento de la Administración Pública.

La dimensión política y normativa del control en la gestión

Las instancias de control en la ciudad han sido diseñadas sobre una lógica no punitivista y sancionatoria, entendiéndolas como un sistema integral e integrado que permite generar insumos para la toma de decisiones y la mejora de la gestión y desalentar prácticas de corrupción. Está destinado tanto a los legisladores de la ciudad de Buenos Aires como a los funcionarios del área auditada y a los máximos responsables de los organismos en cuestión.

Sin embargo, la experiencia de la relación entre la Auditoría de la Ciudad de Buenos Aires en tanto organismo de control externo y los funcionarios a cargo de los programas del Poder Ejecutivo bajo auditoría permiten sostener que, en una primera instancia, los actores involucrados tienen una percepción diferente del control y, por lo tanto, en su interacción, desarrollan lógicas institucionales contrapuestas.

Mientras que la Auditoría actúa bajo el paradigma institucional de la rendición de cuentas, poniendo el eje en el control

y evaluación integral de las políticas públicas como insumo para la mejora continua de la gestión de gobierno, buena parte de los actores políticos no entiende el accionar de la Auditoría en este sentido. Mayoritariamente, los funcionarios del Poder Ejecutivo visualizan el accionar de la Auditoría como una intromisión en sus facultades de gestión que puede erosionar la legitimidad del gobierno en general, del área auditada y/o del funcionario específico en particular. Los principios de colaboración, transparencia y retroalimentación en este contexto se anulan y emerge la idea del control como sanción, convirtiendo el informe de auditoría en un documento en disputa. Este hecho desdibuja completamente el proceso de control como un insumo de perfeccionamiento de dichas políticas.

Esta situación ha sido analizada por Aldo Azar como el producto de «la implantación de un régimen extraño a la gestión, tradición, principios y presupuestos sobre los que se construyó el control público en el país» bajo «la creencia de que un cambio legislativo es suficiente para modificar la realidad». En efecto, el autor insiste en que esta transformación precipitada, «llevó a interrumpir toda continuidad con el proceso precedente y a elaborar de la nada instituciones, autoridades, funciones, prácticas y metodologías» (Azar, 2017). A lo manifestado por Azar, podemos adicionar que conviven en la administración pública de forma diferenciada y no armónica dos paradigmas, con sus lógicas, prácticas y dinámicas.

En este contexto y bajo esta cultura organizacional, la estrategia racional del funcionario del poder ejecutivo es la de minimizar riesgos, limitando las relaciones a lo estrictamente formal, reduciendo, retaceando y retardando el acceso a la información, incluso, validando todas las prácticas existentes que implican incumplir –total o parcialmente– las obligaciones previstas en la Constitución y las leyes. Así, la lógica política con que gestionan los funcionarios amplía la brecha entre la norma y los hechos. Por ejemplo, es una constante la poca colaboración del Poder Ejecutivo en el acceso a la información, es

decir, a la documentación pública con que se gestiona el Estado. Las recurrentes demoras en la entrega de información por parte de los organismos controlados constituyen una fuerte limitación al funcionamiento de la Auditoría. Paradójicamente, en la Ciudad de Buenos Aires la incorporación de sistemas de gestión de documentos electrónicos por parte del gobierno porteño, lejos de facilitar el acceso a la información y acelerar los procedimientos de control, están constituyendo una herramienta para limitarlo. En la actualidad, la auditoría porteña no tiene acceso irrestricto a nivel de consulta a los sistemas de información pública, violentando el principio de acceso a la información adecuada, oportuna y en cantidad del que habla la normativa. Es importante recordar que la falta de información –o su acceso extemporáneo– tiene como consecuencia inmediata la reducción de la calidad de los informes –o su falta de oportunidad–, debilitando el proceso de control y de evaluación como insumo para la mejora de la gestión.

Por otro lado, los informes de auditoría observan una serie de deficiencias o realizan recomendaciones que no son tomados en cuenta por el organismo auditado, cuestión que vulnera el principio de evaluación y de control como insumo de la gestión, erosionando la eficiencia del sistema. Estas observaciones suelen aparecer longitudinal y transversalmente, dado que se repiten en el tiempo en un mismo organismo, así como también aparecen en distintos organismos. Algunas veces, por su repetición y por la evidencia de que constituyen una pérdida para el erario público, configuran un *modus operandi* de la gestión o del gobierno que no garantiza prácticas transparentes o de buen gobierno.

De todo lo dicho se desprende que las dificultades existentes no surgen como consecuencia de problemas de diseño legal o institucional –que los hay– sino por la existencia de intereses y racionalidades en conflicto que no han podido ser resueltas. En este sentido, resulta significativa la propuesta de Osuna Llanea y Bueno Suárez de pensar la evaluación, no en forma aislada,

sino como una tríada que incluye la transparencia y la participación social. Esta tríada también es trasladable a las tareas de control y a las dinámicas de trabajo de la Auditoría.

Como se señaló anteriormente, todos los procesos de transparencia y democratización de la información redundan en procesos de control y evaluación de mayor calidad, lo que permite a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad civil tener mejores herramientas para analizar el alcance real de las políticas públicas y, a través de ello, poder exigir el cumplimiento de metas o plantear la reformulación del programa. Principios como el de *Gobierno Abierto* y *Gobierno Electrónico* que propugna el Gobierno de la Ciudad se vuelven consignas vacías cuando no hay acceso a la información.

Del mismo modo, la participación social permite romper con las lógicas endogámicas de los decisores políticos. En efecto, es frecuente que se construyan prácticas específicas que en el proceso político-administrativo van volviéndose autónomas del contexto social y de los problemas que le dieron origen. Asimismo, se presentan situaciones donde áreas del Estado son directamente cooptadas o colonizadas por grupos de presión dominantes para favorecer sus intereses particulares u otros distintos a los que le dieron origen. En estas situaciones, la participación de la población enriquece las políticas públicas incorporando su perspectiva en la toma de decisiones y, a la vez, reduce los márgenes de autonomización o cooptación.

Los organismos de control y la vigencia de los principios de transparencia, acceso a la información y participación social constituyen elementos básicos e imprescindibles del sistema democrático. La erosión de estos principios implica deteriorar la calidad del sistema democrático. Estos postulados juegan especial relevancia cuando se analizan en el contexto nacional existente, en donde el proceso de restauración de las políticas conservadoras se ejecuta desde un discurso de respeto de la institucionalidad que no se condice con las prácticas de gestión que desarrollan el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

desde diciembre de 2007 ni del Gobierno Nacional desde diciembre 2015.

Esta experiencia nos permite adentrarnos en el debate acerca de la fortaleza o debilidad del control según las diferentes visiones sobre el rol del Estado y las políticas públicas. En efecto, desde las visiones neoliberales y tecnocráticas se intenta caracterizar a los gobiernos populistas como formas de democracias delegativas que buscan evitar el control ciudadano. Sin embargo, los gobiernos populares en nuestro país han reconstruido las funciones del Estado y fomentado la inclusión de sectores sociales postergados. De este modo, han generado condiciones sociales para la exigencia ciudadana de la rendición de cuentas, en el sentido de que promovieron mejores condiciones y capacidades para la participación popular. No obstante, es importante señalar que la existencia de un Estado democrático y presente es una condición necesaria, pero no suficiente para poner en marcha procesos fuertes y estables de control y participación.

Conclusión

La existencia de distintas concepciones acerca del rol de la evaluación y control en la gestión de gobierno generan conflictos entre los decisores de gestión y los actores políticos que no han podido ser canalizados por los nuevos diseños institucionales y normativos.

Frente a estos conflictos, es necesario reflexionar acerca de cómo generar un proceso de modificación de la cultura política y organizacional arraigada en el sistema político local, especialmente en cuanto a las prácticas de los funcionarios del Poder Ejecutivo. Como se señaló en el texto, es recurrente que los funcionarios no tomen en consideración las observaciones y recomendaciones realizadas en los informes de auditoría, aunque esta persistencia ocasione una pérdida de recursos al erario público, afecte un derecho o disminuya la efectividad, eficacia y economía de una política pública.

Al respecto, es pertinente preguntarse cuál es la real aceptación de los principios de la evaluación y el control por parte de los funcionarios políticos encargados de tomar las decisiones en el gobierno porteño. Cabe señalar que la institucionalización y jerarquización de la evaluación no es una demanda sectorial de la oposición para ganar protagonismo, sino que implica cumplir con principios legales que hacen a la calidad democrática. Frente a ello, principios como la transparencia, el acceso a la información pública y la apertura de canales de participación social constituyen herramientas valiosas para vencer las resistencias y fortalecer la democracia.

Otra cuestión relevante que deben asumir las agencias de gobierno es la de fortalecer y potenciar todas las áreas de evaluación interna, trabajando en el desarrollo metodológico, profesionalización y capacitación de las áreas. Como ya se señaló, existen en materia normativa los marcos generales del proceso. Se requiere de una mayor voluntad en la decisión política de avanzar, sistematizar y generalizar este proceso.

Por último, existen una serie de desafíos relevantes a resolver por parte de la Auditoría de la Ciudad de Buenos Aires en tanto organismo de control. En cuanto a la temática de la evaluación en particular, es imprescindible ampliar la capacidad y el margen de acción del organismo para avanzar en evaluaciones sistemáticas de la gestión, a través de la realización de informes de gestión o auditorías integrales. En este sentido, se presenta un importante campo de trabajo, que hemos mencionado como el desafío de evaluar la evaluación. De este modo, se podrán retroalimentar las instancias para fortalecer la evaluación en busca de la mejora continua de la gestión.

Referencias bibliográficas

- Azar, A. M. (2017). *Modelos y Principios del Control Público. Proyección al control de Políticas Públicas a nivel provincial*. Buenos Aires: FLACSO.
- Hinkelammert, F. (1996). *El mapa del emperador*. San José de Costa Rica: Editorial DEI.
- Loewenstein, K. (1970). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Neirotti, N. (2005). *Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de programas y políticas sociales*. Buenos Aires: IPE.
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 11, octubre (pp. 11-31).
- Oszlak, O. (2003). ¿Responsabilización o responsabilidad?: El sujeto y el objeto de un estado responsable. Ponencia presentada en el *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá: CLAD.
- Osuna Llana, J. L. y Bueno Suárez, C. (2017). *Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas. Consideraciones y exigencias en orden a una mayor calidad democrática*. Buenos Aires: FLACSO.
- Peruzzotti, E. (2007). Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina. Ponencia presentada en la *XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS*. OLACEFS: República Dominicana.
- Ruiz del Ferrier, C. (Comp.) (2017). *Control de Políticas Públicas. La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión*. Buenos Aires: FLACSO.

► **María Cecilia Segura Rattagan**

Es Lic. en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestranda en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Diplomada en Gestión y Control de Políticas Públicas por FLACSO Argentina. Se ha desempeñado como Coordinadora de la Mejora Continua en la Gestión de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) entre 2010 y 2011. Desde 2012, se desempeña como Presidenta de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) y Vicepresidenta Metropolitana del Comité de Auditoría Federal de la Red Federal.

La Auditoría General de la Nación Argentina

► Juan Ignacio Forlón

Introducción

La Auditoría General de la Nación (AGN) es un organismo constitucional, con autonomía funcional, que asiste técnicamente al Congreso de la Nación en el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, operativos y financieros¹.

Fue creada en el año 1992, con la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Estado –en los artículos 116 a 127– y toma jerarquía constitucional en el año 1994 con la reforma, incluyéndose en el artículo 85 de la Constitución Nacional.

¿Cómo se compone?

La AGN es conducida por un órgano colegiado compuesto por siete Auditores Generales. El presidente del organismo es

¹ FLACSO (2017) Capítulo I « Control de Políticas Públicas. La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión».

propuesto por el partido opositor con mayor número de legisladores del Congreso y designado por resolución conjunta de los presidentes de ambas Cámaras del Congreso Nacional, mientras que los seis auditores restantes son designados por resoluciones de dichas Cámaras. Le corresponde a la Cámara de Diputados designar tres auditores y tres a la Cámara de Senadores, respondiendo a la integración de ambas Cámaras.

¿Cómo funciona?

La AGN realiza un Plan de Acción Anual, que no es otra cosa que la planificación institucional de las auditorías que llevará adelante durante el año.

El Programa de Acción Anual es propuesto a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda del Congreso de la Nación y debe ser aprobado antes del 30 de septiembre de cada año. Con esta base se genera un cronograma y se trabaja sobre lo establecido allí.

Como consecuencia del Plan de Acción Anual, muchas veces nos vemos imposibilitados de darle curso a los pedidos de auditoría que realiza la sociedad, que día a día nos exige más –y entiendo que está muy bien que así sea–, con el incremento de la participación ciudadana en las actividades del Estado Nacional. La auditoría no puede guiarse por la agenda de la opinión pública, sino que su trabajo está acotado y delimitado por el Plan de Acción Anual.

¿Qué se incluye en ese Plan de Acción?

Los organismos que serán auditados se determinan con base en diversas matrices de riesgo que se realizan para evaluar a los distintos organismos que conforman el sector público: el sector público financiero, las empresas del Estado y toda

empresa que reciba fondos públicos son sujetos de la auditoría y de control externo.

No obstante lo expuesto, hay organismos que, por su incidencia en el presupuesto, son tenidos en cuenta todos los años, como ANSES, AFIP, Banco Central, PAMI.

Es importante destacar que se realiza una rotación en distintos organismos y programas del Estado Nacional para que la mayor cantidad de ellos, en el transcurso de cinco años, puedan ser auditados. Las auditorías que se realizan son de control de gestión, control financiero y control de cumplimiento.

La AGN no realiza auditorías de evaluación en sí misma, más allá de que es posible que en algún informe se incluya algún dato que pudiera dar a entender que se está realizando una evaluación o que se realizan juicios valorativos sobre políticas públicas o cuestionamientos de los objetivos de los programas (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores Informe, 2010), con lo cual creo que hay que ser muy responsables. Para hacer una evaluación necesitamos indicadores, mucha información y criterios con los cuales contrastarla.

Por ejemplo, en este momento, estamos trabajando sobre una evaluación de impacto de la Asignación Universal por Hijo (AUH), para lo que estamos recibiendo capacitación y nos estamos contactando con universidades que tienen experiencia en la materia y cuentan con los profesionales adecuados que nos asisten para llevar a cabo este tipo de auditorías.

La AGN en el ámbito internacional

La AGN es miembro activo de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, un organismo internacional que reúne a 194 entidades fiscalizadoras superiores.

Gracias a ello, es posible que las entidades fiscalizadoras superiores se reúnan e intercambien experiencias y elaboren normativas –que luego se incorporan a la AGN– que tienen por

objeto mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y el control de los fondos públicos.

¿Cómo ayuda una auditoría a la gestión?

Soy un ferviente defensor de la idea que plantea que la auditoría no es para perseguir a los responsables de los organismos auditados, ya que no es una herramienta del poder judicial, no tiene competencias jurisdiccionales ni sanciona.

La AGN tiene que auditar y actuar de manera responsable, entendiendo que es necesario que la contraparte –el auditado– tenga conocimiento acerca de qué es la auditoría, que esté de acuerdo con que se audite el organismo que conduce y que culturalmente entienda que la AGN está para ayudar.

Desde mi experiencia en la gestión en el Banco Nación, una institución grande, con muchos desafíos, que tiene varias auditorías –SIGEN, AGN, Auditores Externos e Internos– es imposible apartarse de ellas y realmente son herramientas que deben ser utilizadas cotidianamente para tomar decisiones e identificar debilidades para mejorar la calidad de la organización.

Ese es el rol que debe tener cualquier tipo de auditoría. Cuando eso no se comprende o no se entiende esa finalidad, el resultado puede no ser favorable.

En el mismo orden de ideas considero que, si bien la AGN realiza auditorías ex post, los informes no deberían realizarse mucho tiempo después de los periodos auditados para que puedan ser realmente útiles.

Si en el 2017 se aprueba un informe en el que se exponen debilidades observadas en el 2005, la mayoría de ellas devienen abstractas y probablemente cualquier empresa tendrá que hacer una nueva auditoría para ver si esas debilidades persisten y poder tomar cualquier decisión sobre la base de ello.

A modo de ejemplo, menciono dos casos:

En 2016, la AGN aprobó un informe de FERROBAIRES² en el que se observaban debilidades del sistema ferroviario en la Provincia de Buenos Aires. El período auditado fue el comprendido entre los años 2011 y 2013 cuyo informe –reitero– se aprobó en el 2016. Probablemente deberíamos haber tomado otra decisión, pero se aprobó y se publicó. Al día siguiente, la gobernadora de la Provincia de Buenos Aires, María Eugenia Vidal, tomó la decisión de suspender todos los servicios de FERROBAIRES.

Claramente no soy quién para cuestionar esas medidas, pero no puedo dejar de resaltar y de decir que me sorprendió poderosamente que la decisión estuviera fundamentada –según un diario de tirada nacional– en los informes elaborados por la AGN que marcaban muchas debilidades de la empresa.

Lo que sostengo es que sí, es cierto que había debilidades, pero en el 2013 y no sé si continuaban o no en el 2016, ambas opciones podrían ser probables. También tengo conocimiento de que se habían realizado inversiones en el sistema ferroviario, no sé si justamente en los ramales que se suspendieron, porque no fue lo que la AGN auditó. Entiendo que el fundamento no puede ser un informe sobre la situación de FERROBAIRES de tres años de antigüedad. Debería haberse fundamentado la resolución en una nueva auditoría, realizada por el Gobierno Provincial o por las autoridades de FERROBAIRES de entonces, en la que habría debido manifestarse que la situación señalada por la AGN continuaba siendo la misma.

Otro caso es el de Correo Argentino³. En el año 2017 se aprobó una auditoría de gestión del Correo (que no coincidió con la que se dio a conocer en los medios).

Al momento de asumir mi cargo de auditor, el informe estaba ya en la etapa final y en él se hacía un análisis comparable con el de un CEO de una empresa privada –que hoy

2 Manteniendo, Seguridad Operativa e Inversiones realizadas por el Estado Nacional. Gestión. CNTR – Secretaria de Transporte – Resolución AGN 127/16, 29/06/2016.

3 Auditoría de Gestión para el Ejercicio correspondiente al año 2013. CORASA. Resolución AGN 30/17, 18/4/2017

abundan- sobre la gestión del Correo Argentino y el reparto de cartas, entre otros puntos.

A mi juicio erróneamente, la AGN adopta como criterio para medir la eficiencia y la eficacia de la actividad del Correo el reparto de cartas, el cual había disminuido entre el 2008 y el 2013. Al igual que en el caso anterior, el informe era del 2013.

Cuando lo leí, lo primero que pensé fue que no era ninguna novedad la reducción del envío de cartas, con la aparición de las redes sociales y la tecnología actual. El Correo fue rediseñándose y desarrollando otras actividades. Actualmente paga asignaciones universales y diferentes programas.

El Correo Argentino está en lugares inhóspitos, donde no hay ningún otro representante del Estado Nacional: ni el Banco Nación, ni AFIP, ni ANSES, solamente el Correo está en más de 1600 localidades del país. Creo que es la red más amplia que tiene el Estado Nacional en un país federal, amplio y extenso como es la Argentina.

A pesar de ello, el informe observa, de manera lapidaria, que como no se estaban entregando tantas cartas como antes, bajaba la rentabilidad por empleado del Correo, sin siquiera aclarar el contexto global. Hay que destacar que todos los correos del mundo, ante la baja de envíos de cartas simples por la sociedad, están reinventándose: en Francia, el caso más exitoso del mundo, o en Brasil, los correos prestan servicios financieros y realizan otras actividades para morigerar la pérdida de despacho de cartas. Como la Unión Postal Universal (UPU) seguía utilizando como unidad de medida el reparto de cartas a los efectos de medir la eficiencia -no sé si no lo habrá actualizado- se había tomado ese parámetro.

Entiendo que se hizo un análisis muy pobre, bastaba solo con ver la realidad de la institución para comprenderlo. Si bien no soy experto en correos y entrega de cartas, estoy convencido de que a nadie le va a sorprender que el Correo entregue menos cartas.

Además, hablando de evaluación: ¿cómo evalúo la política pública de un Estado que mantiene una estructura como el Correo Argentino? Debo considerar el rol social que cumple el Correo porque, repito, está en lugares donde no hay ningún otro organismo estatal y si se empiezan a realizar recortes de gastos cerrando sucursales o despidiendo gente porque se entregan menos cartas, tendrá un impacto social.

Hay lugares donde la única presencia del Estado es el Correo. ¿Y solo evaluarán la utilidad del servicio porque pierde plata? ¿Porque no es rentable esa sucursal?

En mi gestión en el Banco Nación, –con la importancia institucional que tiene y comprendiendo que el objetivo es obtener una ganancia económica, aunque no es su única meta–, al analizar la apertura o el cierre de una sucursal, debimos evaluar también otras cuestiones, además de las financieras, como, por ejemplo, la cercanía de otras entidades bancarias en la zona o si la zona no era lo suficientemente rentable. Sabíamos que el Banco cumple un rol distinto, dada la asistencia financiera que brinda y el sostén de la presencia estatal que tiene en localidades lejanas.

Puede ser que mi punto de vista se deba a que soy del interior, pero no soy el único auditor del interior en la AGN. Tenemos auditores de Formosa, de Jujuy y sabemos que, si empiezan a realizar recortes, van a ser obviamente en las zonas aledañas, en las que no se genere ningún reclamo por el cierre de sucursales, pero entiendo que hay que evaluar el impacto de estas medidas. ¿Cómo van a pagar las pensiones? ¿Privatizando el pago de las pensiones? No lo sé, pero hay que preverlo.

Considero que hubiese sido muy útil el informe del Correo que se aprobó en su momento si hubiésemos tenido otra mirada, se hubiese hecho una evaluación sobre el impacto que pudiera causar y se hubiese ponderado todo ello al momento de emitir una observación sobre la eficacia, eficiencia y economía de la gestión del Correo Argentino.

Lo pongo como segundo ejemplo, no solo por ser el más reciente sino porque luego de que saliera el informe (pese a que lo advertí en el Colegio de Auditores y se dejó constancia de que había que considerar el contexto general, la situación de los correos a nivel mundial y la utilidad que tendría un plan estratégico para revertir y cambiar la unidad de comercio del correo), leí en los diarios que había una manifestación en el correo de Monte Grande porque, de acuerdo al informe de la AGN, tenían que despedir 3.000 o 4.000 personas y cerrar 800 sucursales.

Creo que esa no es la finalidad de los informes de la AGN, los informes no son para modificar políticas estatales. Deberíamos dejar constancia de que ese no es nuestro objetivo, caso contrario, cuando vayan a cerrar sucursales del Correo van a sostener que «la AGN dijo que el Correo es deficitario».

Por otra parte, me parece que el auditado no tiene identificada cuál es la función que cumplen nuestros informes. Los informes de la AGN son una ayuda y deberían ser utilizados para mejorar los organismos auditados; el informe permite detectar cuáles son los cambios necesarios, brinda la posibilidad de reinventarse y recrearse.

Eso debería ser así para todos los programas. Si auditamos Conectar Igualdad y se detectan algunas deficiencias, no hay que echar todo por tierra, hay que mejorar el programa, tomar las debilidades para fortalecerlas.

Desde mi experiencia, antes como auditado y hoy como auditor, creo que, primero, hay que aceptar que la auditoría se realiza para ayudar a la gestión, por ende, al auditor hay que verlo como a un amigo, como a un asociado.

En su momento, cuando estaba a cargo de la empresa público-privada Garantizar, que no era auditada por la SIGEN, le pedí a Daniel Reposo⁴ que se firmara un convenio para que la SIGEN auditara también a Garantizar, no con el fin de suplir otra auditoría sino para complementar las otras que se realizaban.

4 En referencia a Dr. Daniel Reposo (Asesor en la Cámara de Diputados de la Nación y Ex Síndico General de la Nación)

Esta es mi humilde opinión, espero que lo tomen quienes son auditados el día de mañana y que se trabaje codo a codo. Estamos para mejorar la gestión, no importa de qué gobierno, más allá de las diferencias que uno pueda llegar a tener, deberían aceptar y tomar los informes para lo que son: una manera de ayudar a la gestión contribuyendo con la eficacia, eficiencia y economía, tan buscada en la administración de los recursos públicos.

► Juan Ignacio Forlón

Es abogado de la Universidad de Buenos Aires (UBA) con posgrado en Actualización de Derecho del Petróleo y el Gas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se ha desempeñado como Presidente y Director del Banco de la Nación Argentina (BNA) y como Presidente de la Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina (ABAPPRA). En representación del Banco de la Nación Argentina, participó como Presidente de Nación Seguros, Nación Retiro y Nación Reaseguro. Fue Presidente de Garantizar Sociedad de Garantías Recíprocas. Se desempeñó como asesor en el Senado de la Nación y en la Cámara de Diputados de la Nación. Actualmente es Auditor General de la Nación en la Auditoría General de la Nación (AGN).

Nuevas propuestas metodológicas para evaluación de políticas públicas. Auditorias del parque habitacional de interés social en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

► María Alejandra Olivarez

1. El derecho a la vivienda y las respuestas por parte del Estado en argentina

La actuación del Estado en relación con la vivienda social se inicia a principios del siglo XX en el marco de un acalorado debate acerca de las condiciones de vida de los sectores más humildes. (Dunowicz y Boselli, 2002). Desde ese momento, con la sanción de la Ley 4.824/05, que crea la Comisión Nacional de Casas Baratas, hasta la actualidad, el parque habitacional construido atravesó diversos modelos de gestión, todos con un mismo objetivo: resolver la problemática del acceso a la vivienda digna para todos los sectores de la población.

Si bien existió un bagaje normativo e institucional a través del cual se operativizaron políticas de acceso a la vivienda, recién en el año 1994 –con la Reforma Constitucional– se incorpora el derecho de acceso a la vivienda y el hábitat es reconocido en Argentina, directa o indirectamente, por un conjunto de normas de jerarquía constitucional. El Art. 14 bis de la Constitución Nacional protege el derecho a la vivienda, del siguiente modo:

«El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la Ley establecerá (...) el acceso a una vivienda digna».

A su vez, desde la reforma constitucional producida en el año 1994, el Art. 75 inc. 22 otorga jerarquía constitucional a un conjunto de instrumentos internacionales de derechos humanos que también protegen el derecho a la vivienda. A esto deben sumarse Tratados Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional, Observaciones e Informes de la Naciones Unidas, entre otros.

En este marco, en la Ciudad de Buenos Aires, desde el año 1907 hasta aproximadamente el año 2002, se realizaron alrededor de 120 intervenciones y se construyeron alrededor de 43.697 viviendas. El esfuerzo del Estado para producir mejoras habitacionales, en algún momento de la historia fueron consideradas de valor público. Siguiendo a Hernández (2016), entendemos que aquello que es considerado «públicamente valioso» no surge de ninguna característica que sea propia de los bienes en cuestión:

«No hay nada en la naturaleza de la educación, el acero o el petróleo que los convierta en bienes públicos. Lo que los convierte en tales es su incorporación en un proyecto por parte de un actor político que afirma su valor para la sociedad y elige las formas que considera adecuadas para realizarlos».

En la actualidad, las viviendas construidas forman parte del hábitat deteriorado de la ciudad. A la dificultad de acceso a la vivienda se agrega el deterioro físico y de la situación social, que han traído como consecuencia un empeoramiento de la calidad de vida de la población:

«La población de menores ingresos es la que padece el deterioro físico del hábitat no contando con ingresos para revertir esa situación. Hoy podemos estar hablando de más del 30% de la población en Argentina». (Dunowicz y Boselli, 2002).

Un informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad del año 2015, determinó que “en la Ciudad de Buenos Aires, más de 200.000 personas habitan en los más de 30 barrios carenciados ubicados en su mayoría en la zona sur; luego, el 70% habita en condiciones habitacionales deficitarias, el 56% presenta hacinamiento y el 20% carece de conexión cloacal”.

2. Evaluaciones de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires¹

Visto el contexto presentado, desde el año 2002 a la fecha, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), organismo de control público externo de la Ciudad de Buenos Aires, ha evaluado distintos programas públicos relacionados con el acceso a la vivienda, el mejoramiento del hábitat y la urbanización de villas.

En el recorrido de las distintas evaluaciones realizadas por el organismo de control en el período 2002-2016, entre otras cuestiones, la AGCBA tomó conocimiento de la persistencia en el deterioro del hábitat. Esta situación se explica, por un lado, por aspectos generales relacionados con la falta de planificación y presupuesto acordes a las múltiples causas de su deterioro, pero, también, por aspectos más específicos que involucran los procesos de construcción del hábitat desde su etapa embrionaria, a saber:

- Escasa participación de la población involucrada en los procesos de planificación del proyecto y de la modalidad y la calidad del proceso de gestión administrativa (expensas);
- Los proyectos no prevén la ecuación del costo de la

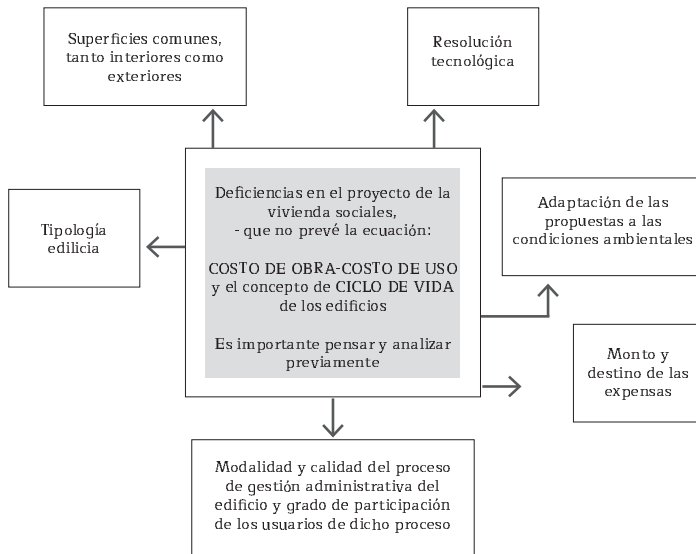
¹ Se considera que los procesos de auditoría gubernamental son un insumo crítico para la posibilidad de realizar evaluaciones institucionales *a posteriori*. En este sentido, consideramos que las auditorías son parte de un proceso evaluativo, ya que permiten construir la información sobre objetivos, metas, actividades programadas y su realización efectiva, que luego resultarán de vital importancia como punto de partida de una evaluación comprensiva o de procesos.

obra-costo de uso y el concepto de ciclo de vida de los edificios, por consiguiente, es probable que el posterior mantenimiento no pueda ser asumido en total plenitud por los adquirientes de las respectivas viviendas.

- Deficiencias en la planificación y ejecución de las obras;
- Falta de regularización dominial y catastral;
- Bajo mantenimiento del espacio urbano que los contiene;
- Inadecuadas soluciones técnicas;
- Inexistencia de diagnósticos actualizados;
- Escasa y deficiente asignación de presupuesto en relación con los problemas detectados.

En la Figura 1 se presentan los principales factores que han incidido históricamente, y que han sido resaltados por los Informes de Auditoría, como en las debilidades para mantener las viviendas sociales en un buen estado de mantenimiento.

Figura 1: Factores que inciden en el deterioro de las viviendas sociales



Fuente: Elaboración propia.

La repetición continua de las observaciones realizadas por el organismo sin que se generaran efectos en nuevas tomas de decisiones por parte de los gestores de la política pública, incidió en la búsqueda, por parte del equipo auditor, de metodologías que permitieran generar una mayor utilidad de los informes buscando simplificación de procesos y resultados de evaluación directos. El propósito fue trabajar para que los organismos que debían tomar decisiones asociadas con las mejoras edilicias pudieran utilizar el informe de auditoría como instrumento colaborativo para la gestión.

Así las cosas, en el año 2016 la AGCBA realizó un informe de auditoría caracterizado como relevamiento del estado edilicio, de seguridad e infraestructura de servicios de los conjuntos habitacionales del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC),² en el que implementó una nueva metodología de evaluación aplicada a treinta y cinco conjuntos habitacionales.

¿En qué sentido se considera novedoso este enfoque? A través de la metodología implementada se buscó obtener: a) un listado de patologías edilicias comunes y b) un resultado de “estado” y “requerimiento de necesidad” casi de manera simultánea y que, con la simple lectura de una matriz, se pudiera entender no solo la situación general, sino también las prioridades de acción en caso de que el organismo utilizara el informe presentado como instrumento colaborativo para la gestión. Para ello se relevaron y analizaron una serie de normas, autores y actores relevantes:

- Informes previos de Auditoría de la AGCBA;
- La Norma ISO 6241 “Performance de la edificación”, la cual permite definir el desempeño o comportamiento en uso exigido al edificio en su conjunto, en sus partes y en los materiales empleados. Esta norma contempla las situaciones ambientales particulares a las que está expuesto y las condiciones de ocupación;

² AGCBA Informe 1822, dirección de http://www.agcba.gov.ar/web/hacemos/busqueda_informes/

- Publicaciones del Programa de Mantenimiento de Hábitat de la FADU/UBA: El desempeño edilicio, la vida de los edificios en el tiempo elaborados por Reneé Dunowicz, compiladora, Ediciones FADU 2003;
- Patologías de la Construcción, Arq. Jorge Haig Sarkissian, (Series Temáticas Facultad de Arquitectura, Diseño Y Urbanismo de Mar del Plata, año 2003);
- La rehabilitación del hábitat, Gestión del patrimonio habitacional de la Ciudad de Buenos Aires, (Reneé Dunowicz-Teresa Boselli, Serie Difusión 2010);
- Hacia un Programa de Rehabilitación de los Conjuntos Habitacionales construidos por el Estado, Bekinschtein, Calcagno, Risso Patron, (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, Sociedad Central de Arquitectos, Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, 2013);
- «Criterios del auditor» desarrollados por el equipo de profesionales Técnicos de la AGCBA, DGOBRAS, Desarrollo Urbano y Ambiente.

3. La elaboración del estado de situación de los conjuntos edilicios

¿Cómo lo hicimos?

1. Definimos los aspectos a evaluar
2. Adoptamos una calificación: muy bueno, bueno, regular, malo, y a verificar.
3. Relacionamos la calificación con el nivel de intervención requerida

Tabla 1: Desarrollo de las categorías e instrumentos de evaluación

Aspecto/variable evaluado	Nivel de calificación adoptado	Nivel de intervención requerida
A) Subsistema del espacio construido		
Estructura		
Fachadas		
Carpinterías		
Techos		
Escaleras		
Ascensores		
Pasillos	Muy bueno →	Mantenimiento correcto
B) Subsistema de Seguridad contra incendio, evaluación e instalaciones.		
Seguridad contra incendio	Bueno →	Debe efectuarse mantenimiento preventivo
Sistema de evacuación	Regular →	Debe efectuarse mantenimiento correctivo
Instalación eléctrica (a la vista)	Malo →	Deben efectuarse acciones urgentes de reparación y/o rehabilitación
Instalación de gas (a la vista)	A verificar →	No pudo verificarse
Instalación de agua (tanques de agua/cisterna), saneamiento, pluviales, etc.		
c) Subsistema espacio público		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2: Cuadro de calificaciones

Calificación ³	Nivel de requerimiento de reparación	Definición
Muy buena	Mantenimiento correcto	Se reconoce un adecuado nivel de conservación y renovación de las partes evaluadas
Buena	Mantenimiento preventivo	Acciones de rutina que permiten una mejor conservación y renovación edilicia
Regular	Mantenimiento correctivo	Reparaciones concretas de partes edilicias para su mejora y reemplazo
Malo	Reparación urgente	Reparaciones concretas de partes edilicias para su reemplazo que ponen en riesgo las condiciones de habitabilidad y durabilidad del espacio construido.
A verificar	Sin resultado	

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se presenta el ejemplo de una matriz y el resultado de calificación y requerimiento de mantenimiento y/o reparación:

³ Cabe señalar que a cada calificación se le consideraron tres grados de relevancia referenciado con un valor "x" siendo el mayor valor "XXX". También debe considerarse que la mayoría de los edificios se componen de distintos cuerpos, con lo cual podía presentarse que un mismo conjunto tuviera más de una calificación.

Tabla 3: Cuadro de calificaciones

Calificación

Conjunto	Espacio construido			Seguridad			Espacio público		
	Bueno	Regular	Malo	Bueno	Regular	Malo	Bueno	Regular	Malo
	Colonia Solá			xxx			xxx		
Los Perales (Manuel Dorrego)	xx			xx			x		
Juan José Castro	x			x			x		
Nágera	x				x			xx	
Mariano Castex 1 y 2		xx	xx		xx	xx		xxx	xx
General Savio 1, 2, y 3		xx	xxx			xxx		xx	xxx
Justo Suárez		xx	xxx			xxx	x	x	
Villa Lugano		xxx	xxx		xxx			xxx	
Soldati		xx	xxx		xx	xxx		xx	xxx
Piedrabuena		xx	xxx		xx	xxx		xx	xx
Comandante Espora	x				x		x	x	

Requerimiento de mantenimiento

Conjunto	Espacio construido			Seguridad			Espacio público		
	Preventivo	Correctivo	Reparación	Preventivo	Correctivo	Reparación	Preventivo	Correctivo	Reparación
	Colonia Solá			xxx			xxx		
Los Perales (Manuel Dorrego)	xx			xx				xx	
Juan José Castro	xx			xx			xx		
Nágera	xx	x			xx			xxx	
Mariano Castex 1 y 2		xxx	xx	x	xxx			xxx	xxx
General Savio 1, 2, y 3		xxx	xxx	x	x	xxx		xx	xx
Justo Suárez		xxx	xxx		xxx	xx	xx		
Villa Lugano		xxx	xxx		xxx			xxx	
Soldati		xxx	xxx		xxx	xxx			xxx
Piedrabuena		xxx	xxx		xxx	xxx			xxx
Comandante Espora		xxx	xxx			xxx			

Fuente: Elaboración propia.

La metodología elaborada permitió identificar un conjunto de patologías comunes a los conjuntos habitacionales en los principales componentes edilicios, el estado de regularización dominial (tenencia segura) y catastral de los mismos, la información disponible para la gestión, las obras planificadas y el grado de ejecución de las mismas.

La generación de un registro documental de cada conjunto habitacional evaluado fue otro de los objetivos de esta metodología lo que permitirá evaluar la evolución de los aspectos considerados y sus resultados.

En su conclusión, el Informe N° 1.822/16 de la Auditoría General de la Ciudad, definió que:

«El relevamiento del desempeño del sistema edilicio y del estado de mantenimiento y conservación de los espacios públicos de uso privado de los Conjuntos Habitacionales da cuenta de la importancia de distintos aspectos vinculados que involucran desde el proyecto de arquitectura, el sistema constructivo adoptado, la mano de obra en la ejecución, la gestión administrativa, hasta la existencia o no de mantenimiento edilicio continuo y permanente».

Esto se visualiza en las fichas técnicas individuales donde puede verificarse a lo largo del tiempo, lo sucedido en los conjuntos como Manuel Dorrego, pasando por Justo Suarez, Castro, Piedrabuena, Soldati, Villa Pirelli, Padre Mujica y San Francisco, entre los últimos.

El estado general de los conjuntos relevados es variado, siendo mayoritariamente regular. Es evidente el deterioro en algunos como en el caso de Colonia Solá y algunos edificios de Savio, Soldati, Villa Lugano. Conjuntos habitacionales como Padre Mujica y San Francisco, que apenas tienen una antigüedad de entre 3 y 5 años, presentan deterioro importante en parte de sus componentes y una situación de irregularidad dominial que imposibilita cualquier tipo de regularización y, por ende, el mantenimiento de los mismos a través de los consorcios.

La cantidad de unidades funcionales tanto como la escala del espacio público de algunos conjuntos resultan ser inviables para el mantenimiento sostenido por parte de la población que los habita, considerando, asimismo, que la gran mayoría no está regularizada al 100% en sus aspectos dominiales y consorciales. Es por ello que en este punto de suma importancia y necesidad el aporte del GCBA que se materializa principalmente a través del IVC. Ante este aspecto se considera como crítica la baja calidad de la información, al menos suministrada a la AGCBA, tanto como la indefinición de un diagnóstico que permita orientar los recursos en función de prioridades concretas relacionadas con los subsistemas evaluados del espacio construido, la seguridad contra incendio, evacuaciones e infraestructura y el espacio público. El patrimonio construido sufre inexorablemente una depreciación característica del uso siendo necesario contemplar los costos que hacen al mantenimiento continuo y permanente. Es por ello de vital importancia considerar estos aspectos para no asistir al deterioro constante y a la necesidad indefinida de asignar recursos económicos que permitan arreglar superficialmente aspectos que hacen integralmente al desempeño edilicio. Este informe de auditoría constituye por sus aspectos una línea de base que servirá para las futuras evaluaciones de desempeño edilicio de la vivienda social.

4. Contribución a la mejora de los procedimientos de auditoría gubernamental

Lo que se espera, a partir de la construcción de lo que podría denominarse nuevos procedimientos detallados de auditoría, como lo presentado previamente, es desarrollar instrumentos de evaluación que respondan a las diferentes políticas públicas y organizaciones auditadas, para fortalecer el proceso de retroalimentación de la gestión, los mecanismos de control de calidad y la democracia al proporcionar información, valoraciones y

juicios que alimentan el debate democrático y la participación ciudadana en los asuntos públicos (Hernández, 2016).

Referencias bibliográficas

- AGCBA (2018) - *Relevamiento del estado edilicio de seguridad e infraestructura de servicios de los conjuntos habitacionales del IVC*, Informe N°1822 IVC, Auditoría de Relevamiento, Período 2016. Buenos Aires,. www.agcba.gov.ar. Disponible en http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20180724_1822---IVC---Relevamiento-del-Estado,-Seguridad-e-Infraestructura,-Ser.pdf
- Bekinschtein, E., Calcagno, L. y Risso Patron, D.P. (2013). *Hacia un Programa de Rehabilitación de los Conjuntos Habitacionales construidos por el Estado*, Buenos Aires: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, Sociedad Central de Arquitectos, Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo.
- Dunowicz, R. y Boselli T. (2010), *La rehabilitación del hábitat, Gestión del patrimonio habitacional de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires: Ediciones FADU - Nobuko Serie Difusión.
- Dunowicz, R., (comp.) (2003) *El desempeño edilicio, la vida de los edificios en el tiempo*, Buenos Aires: Documentos de trabajo del Programa de Mantenimiento de Hábitat de la FADU/UBA.
- Haig Sarkissian, J. (2003). *Patologías de la Construcción*, Mar del Plata: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Series Temáticas International Standards Organization (ISO), Nro. 6241 «Performance de la edificación».

► **María Alejandra Olivarez**

Arquitecta por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Universidad de Buenos Aires, 1989. Especialista en Gestión Ambiental Metropolitana por la FADU-UBA, 2000, master en Auditoría Gubernamental por la Universidad Nacional de San Martín, 2008. Diplomada en Evaluación de Políticas y Programas Públicos de la CEPAL, 2018.

Se ha desempeñado en distintos ámbitos públicos y desde el año 2000 es funcionaria de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires donde es Supervisora de equipos de auditoría, cargo al que accedió por concurso. Asimismo, desde el año 2014 está a cargo de la Unidad de Proyectos Especiales UPE-CUMAR desde donde coordina las auditorías sobre el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo.

Es docente investigadora de la Universidad Nacional de Lanús en carreras de grado y postgrado y en la Universidad Nacional de San Martín y se ha desempeñado como docente en la FADU/UBA.

COMENTARIOS

Organismos de control y evaluación. Limitaciones y complementariedades

► **Fernando Santiago**

El eje «La evaluación y los organismos de control: limitaciones y complementariedades» se enfoca en un debate que ha empezado a desarrollarse recientemente que refiere a la pertinencia o no de incluir a los organismos de control como actores de la evaluación de las políticas públicas a partir del cambio de paradigma que orientó tradicionalmente su labor.

Para abordar dicha cuestión se convocaron referentes con trayectoria o pertenencia a la actividad de control en el sector público: Cecilia Segura, Presidenta de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. Gabriel Forlón, actualmente integrante del Colegio de Auditores de la Auditoría General de la Nación. A ellos se sumó María Alejandra Olivarez, docente investigadora de la Universidad Nacional de Lanús y responsable de la Unidad de Proyectos Especiales UPE-CUMAR de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.

Cecilia Segura introduce el nuevo paradigma de control y destaca el rol que los organismos asumen como instancia de monitoreo y evaluación con utilidad para la toma de decisiones y la mejora continua de las políticas públicas. Manifiesta la

necesidad de ampliar los principios de eficacia, eficiencia y economía a otros como la ética, la equidad y la ecología que amplían los aspectos que deben tenerse en cuenta al momento de valorar las políticas públicas.

También expone la relevancia de los principios de acceso a la información y participación social como instancias que fortalecen la calidad de las políticas públicas y del sistema democrático en su conjunto.

El Auditor General Gabriel Forlón explicó las funciones del organismo rector del control externo en nuestro país: la Auditoría General de la Nación. Describió su composición, su rol como asistente del Parlamento y la importancia de su carácter constitucional. Resaltó la necesidad de que los funcionarios de la gestión comprendan la acción de control como una ayuda externa orientada a mejorar decisiones y eliminar debilidades merced a la valiosa información producida, sus análisis de eficacia, eficiencia y economía. Forlón destacó el rol de las Auditorías como generadoras de información valiosa para la toma de decisiones y para la identificación de debilidades que ayuden a mejorar la calidad de la organización; y enfatizó en la necesidad de tener en cuenta el contexto de la política para emitir juicios y la importancia de la oportunidad de los informes para aumentar su valor agregado.

María Alejandra Olivarez explicita perspectivas y enfoques más actuales de los mecanismos de fiscalización; para ello expone una propuesta metodológica orientada a evaluar políticas públicas desde un organismo de control enfocándose en las políticas de vivienda de interés social en la ciudad de Buenos Aires. De la utilización de estas nuevas perspectivas e instrumentos surge como expectativa el desarrollo valoraciones que puedan retroalimentar la gestión, la calidad de las políticas y la democracia proporcionando información y juicios que contribuyan el debate democrático y la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Como surge de las presentaciones mencionadas, la modificación del modelo de control en los distintos niveles institucionales

de la Argentina, a partir de los años 90, ha generado en las organizaciones que los conforman nuevos desafíos vinculados a su rol, su objeto, sus metodologías, etc. A partir de entonces los mecanismos de control se conciben como componentes de un sistema de gestión pública basado en la medición de resultados, centrado en los criterios de economía, eficiencia y eficacia; con preocupaciones respecto de los efectos de las políticas en la equidad y la sustentabilidad ambiental expresando un cambio doctrinario que requirió la incorporación de herramientas inexploradas hasta entonces como, por ejemplo, la auditoría de gestión.

Este enfoque se orientó también a otras inquietudes clásicas de la evaluación de políticas: la mejora de la calidad de la gestión pública y al fomento de la transparencia, entre otros.

Si bien muchos siguen enfatizando las diferencias entre la evaluación y la auditoría de gestión, entre el carácter holístico e interpretativo de la evaluación frente a la perspectiva normativa y fiscalizadora de la auditoría, es interesante preguntarse ¿por qué incorporar la reflexión sobre los organismos de control en los debates sobre evaluación de políticas públicas?

Para comenzar, se puede sostener que los vínculos entre ambas disciplinas quedan en evidencia en sus propias definiciones en tanto ambas se refieren a la emisión de un juicio crítico sobre la acción de una política, basadas en la recopilación sistemática de información; utilizan técnicas de análisis propias de las Ciencias Sociales como así también modelos de cálculo econométrico; y tienen como intención, constituirse en elementos útiles para la toma de decisiones de responsables políticos o técnicos así como en instrumentos de información para distintos actores de la sociedad.

Es posible enfatizar entonces que hay, por lo menos, una suerte de complementariedad entre ambas funciones: el reconocimiento de su utilidad para la mejora; el énfasis en la eficacia, la eficiencia y la economía y su preocupación por la equidad y la sustentabilidad ambiental; debe agregarse en ese campo de coincidencias la incorporación de la interdisciplina, entendida

como forma de colaboración entre saberes, que ha permitido comprender de mejor manera la complejidad de los procesos de la gestión pública.

Hay otros aspectos que explican también la irrupción de los organismos de control como agentes de evaluación; uno de ellos es su larga inserción institucional pues estos organismos, en términos comparativos, tienen en la Argentina una trayectoria y grado de institucionalización mayor que aquellas centradas en la evaluación.

Los organismos de fiscalización y control han tenido hasta aquí una maduración institucional, y un desarrollo técnico y metodológico reciente que va un paso adelante de los de evaluación. Su proceso de institucionalización está consolidado, incluso constitucionalmente, a diferencia de la escasa formalización de la actividad evaluadora.

A esta ventaja comparativa se agrega también la formalización de las funciones de evaluación que les han sido asignadas explícitamente en sus leyes específicas. Ello los compromete a ofrecer miradas que amplíen el foco más allá de la fiscalización incorporando valoraciones de otro tipo.

Las expectativas ciudadanas de mayor transparencia, mejores servicios y mejor calidad de la gestión también explican el impulso de los organismos de control por concentrarse no solo en la corrección legal del uso de los recursos sino también en sus resultados. Nos referimos a la necesidad de analizar la gestión de la política pública en relación a su expresión propositiva, lo planificado, para verificar sus logros y confirmar o redefinir objetivos y actividades. Sin perder de vista su rol como proveedores de información que resulte útil para el análisis de procesos de más largo alcance y que colaboren en la toma de decisiones estratégicas respecto a diversas cuestiones, ya sea el uso de los recursos, la mejora de los procesos de gestión o el logro de los objetivos.

En ese marco, debe agregarse que la introducción de la auditoría de gestión como herramienta de análisis significó la

combinación de los recursos de ambas técnicas; su constitución como proceso de recolección, sistematización y análisis de información desarrollado para analizar la eficacia y eficiencia de la actividad estatal y, por supuesto, el logro de los objetivos de los programas en relación con la planificación. Ese es un aspecto central en esta perspectiva: la valoración de los resultados.

Este análisis interpretativo de las políticas incluye la comprensión de su diseño; la verificación de la relevancia de los problemas abordados y la pertinencia de las políticas ofrecidas para los problemas identificados. De esa manera, la auditoría de gestión, así como la evaluación, constituyen, más que un saber objetivo, profesiones que utilizan la investigación aplicada al análisis de intervenciones públicas.

Su finalidad es producir y ofrecer información y conocimiento utilizable para responder a las exigencias sociales de información y transparencia; pero también favorecer el aprendizaje institucional de la gestión y la posibilidad de una toma de decisiones racional que facilite introducir modificaciones que permitiesen mejorar los resultados o cambiar los objetivos si los requerimientos sociales se modificaran.

Vemos entonces que, además de su rol concreto de fiscalización, los renovados sistemas y procesos de control, que incluyen la auditoría de gestión, consisten también en sumar conocimiento para la acción de gobierno y para el desarrollo de capacidades en las áreas de gestión; en promover la aplicación de los hallazgos en el mejoramiento de la política; y en la provisión de información al ciudadano.

Los cambios paradigmáticos en el campo del control público y la maduración de un nuevo modelo constituyen una ventana de oportunidad para que dichos organismos implementen acciones y metodologías interdisciplinarias y de calidad renovada.

La intersección del campo tradicional del control con parte del marco conceptual y metodológico de la evaluación de políticas públicas constituye una potente herramienta para la rendición de cuentas; que recupera herramientas cuantitativas, se

enriquece con la interdisciplina y se enfoca en la mejora de las políticas públicas, en la medición de sus logros, sus resultados e impactos.

Claro que del debate surgen también desafíos por venir: la necesidad de mejorar la integración de los procesos de evaluación y el control al ciclo político; esto es hacer que sus productos y resultados faciliten y sean parte de la rendición de cuentas de los funcionarios obligados a hacerlo.

Otro aspecto no menor es aumentar la incidencia de sus informes, no solo para mejorar su legitimidad social y la de los responsables de programas y políticas, sino también para contribuir realmente a la mejor gestión. No porque la respuesta técnica sea lo único que se puede hacer, pero sí como un aporte sistemático e informado al debate de los grupos políticos que inciden en la definición de las políticas y de sus presupuestos.

Seguramente, para facilitar la apropiación de sus observaciones y recomendaciones deberán ajustar sus formatos a las prácticas de los políticos y responsables de programas, así como la oportunidad de sus informes; pensándolos no desde una lógica temporal aislada del ciclo de la política, sino como parte de dicho proceso para mejorar su oportunidad y utilidad.

La incorporación de los organismos de control al debate sobre la evaluación de las políticas públicas es, a esta altura, un debate valioso y pertinente. Se puede seguir discutiendo respecto a las diferencias disciplinarias, conceptuales y metodológicas, que separan a los organismos de control de la actividad de evaluación, pero no hay duda de que pueden realizar un aporte sustancial como valoración sistemática de las políticas y los programas públicos.

En una coyuntura donde los recursos son más escasos y la generación de nuevas reparticiones aparece vedada, resulta plenamente oportuno explotar los recursos de los organismos de control; no solo por esta economía de recursos que la convierte en una oportunidad socialmente aprovechable, sino también por la pertinencia de su finalidad institucional; por el

acuerdo de sus funciones legales con las necesidades de evaluar, así como por la validez de sus capacidades técnicas y profesionales.

► **Fernando Santiago**

Lic. en Política Social (UNGS); magister en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés, Argentina); magister en evaluación de políticas públicas (Universidad Internacional de Andalucía, España). Auditor principal en la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires; actualmente es Presidente de la Red Internacional de Evaluación de Políticas Públicas.



Conferencias

Política, academia
y toma de decisiones

En el marco del Seminario Internacional, Evaluación y Toma de decisiones «Diálogos entre políticos y académicos para fortalecer la democracia», se contó con el aporte de dos personas con experiencia en la gestión y trayectoria política: Jorge Milton Capitanich, ex Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina y Carlos Daniel Castagnetto, ex viceministro de Salud de la Nación Argentina. Esto nos permitió sumar la visión de quienes tienen la responsabilidad de la toma de decisiones y pueden reflejar qué rol cumple actualmente o podría cumplir la evaluación para el fortalecimiento de las políticas públicas y, por ende, de la democracia.

A continuación, se presentan las conferencias de los dos expositores mencionados. Capitanich presenta los riesgos sistémicos en que puede incurrir la democracia avanzando cada vez hacia mayores niveles de desigualdad y menos representatividad de las mayorías, en pos de los intereses corporativos. Frente a ello, presenta experiencias de gestión en las cuales se articuló

el saber técnico con la defensa de los valores y principios de equidad y fraternidad. Entre las experiencias destacadas, se encuentra la elaboración de un sistema de seguimiento de metas que le permitió visualizar logros y debilidades durante su gestión al frente de la Jefatura de Gabinete de la Nación.

Por su parte, Castagneto hace hincapié en la necesidad de institucionalizar la evaluación y utilizar sus resultados para fortalecer la democracia y garantizar el bien común. Según su visión, en una realidad compleja y dinámica, los poderes públicos necesitan comprender los problemas para resolverlos. Ello implica asumir las tensiones en lugar de negarlas. Nos convoca a asumir la dimensión política y ética de la evaluación por más democracia, por más participación, por más capacidad, por más justicia social.

Política, academia y evaluación

► Jorge Milton Capitanich

La experiencia en cargos ejecutivos y deliberativos en distintos niveles de gobierno y dependencias estatales, me permitió construir una visión sistémica, holística e integradora de las problemáticas que surgen a partir del ejercicio y el diseño de políticas públicas. Pero antes de hacer una evaluación concreta del título «Política, academia y evaluación» propongo un razonamiento desde el punto de vista del sistema político, el sistema económico y sistema social a nivel internacional, que considero necesario para el abordaje de la evaluación.

Sistema político

Nos encontramos ante un sistema político a nivel internacional que manifiesta tres cuestiones centrales: primero, una contradicción estructural entre democracias y corporaciones; una segunda cuestión para analizar tiene que ver con el aumento del clivaje de la polarización ideológica, no solamente las democracias, sino también en los distintos sistemas de gobierno a nivel internacional y, en tercer lugar, el comportamiento

del electorado desde el punto de vista de la división entre incluidos y excluidos.

En este sentido, la política está absolutamente emparentada con la capacidad de ejercicio de la representatividad popular y, en consecuencia, la primera dicotomía para evaluar está asociada a la crisis de representatividad de las democracias occidentales, producto de la cooptación corporativa del Estado como herramienta de igualación desde el punto de vista de las oportunidades de todos.

Existen distintas aproximaciones al concepto de democracia. Si bien en la democracia ateniense las decisiones se tomaban en beneficio de las mayorías, existe una mutación en el devenir histórico entre los sistemas de gobierno y los sistemas de representatividad desde el punto de vista popular. La evolución del Estado desde las ciudades-Estado, pasando por el sistema feudal, el medioevo, hasta la consolidación del Estado-Nación, ha marcado también una involución. De la misma manera, liderazgo, organización, territorio y comunicación han interactuado en forma sistemática y permanente. Entonces, al arriesgar una aproximación razonable al concepto en el sistema político internacional debería decir lo siguiente: democracia es aquella donde la voluntad popular elige un gobierno, por un período determinado de tiempo, para administrar el Estado en beneficio de las mayorías populares.

Si esa definición genera coincidencias, lo que se observa actualmente –sobre todo en occidente–, es la distorsión de esa conceptualización a partir de la cooptación de intereses corporativos por parte del Estado para satisfacer los beneficios de minorías oligárquicas nacionales y transnacionales. En consecuencia, hay un problema de poder, de intereses y de fortalecimiento del rol estatal o debilitamiento del mismo, en detrimento de su capacidad para ejercer efectivamente esa representatividad que emana de la voluntad popular: si la democracia no representa la voluntad popular para administrar el Estado en virtud de las mayorías populares, significa que las democracias

están siendo cooptadas por intereses contrarios al ejercicio efectivo de la voluntad popular.

En segundo lugar, la crisis de representatividad popular es producto también de la incapacidad de generación de proyectos políticos que generen identidades colectivas. Existe un incremento de la polarización y de ese clivaje de polarización que genera posiciones irreductibles de negación al otro, lo que se traduce en un problema claro para la articulación de ciertos consensos básicos en términos de políticas de Estado, pero también para el ejercicio de control. Si el control no tiene intereses estrictamente políticos, entonces el Estado sirve como una herramienta política para atacar al otro, para extorsionarlo, desprestigiarlo, haciendo uso efectivo de sus capacidades regulatorias.

En tercer lugar, los incluidos del sistema tienden a tener conductas conservadoras, es decir, a preservar lo que se tiene. Los excluidos, por su parte, carecen de representatividad política para modificar el *statu quo* vigente. Eso se traduce en un sistema político que carece de capacidad de representación y, en consecuencia, de diseño de políticas públicas que beneficien a las mayorías populares. El Estado se convierte entonces en protector de los intereses minoritarios en detrimento de los colectivos.

Este es un tema que requiere ser analizado a nivel internacional y obviamente se da en una matriz hegemónica de pensamiento neoliberal. Es necesario pensar en un modelo alternativo que frene esa hegemonía que garantiza la exclusión, la inequidad, la injusticia, la distorsión de la política en el sentido ético de la palabra.

Sistema económico

El sistema económico advierte un predominio de la financiarización en detrimento de la producción de bienes y servicios, que garantizaría mayor inclusión social y distribución más equitativa de la renta. Se trata de un escenario globalizado donde la

concentración económica es excluyente: 88.000 empresas multinacionales, con 600.000 filiales en el mundo, ostentan un aparato de base económica que promueve exclusión y concentración al mismo tiempo, destruyendo los cimientos de una democratización económica.

Los números en este sentido son elocuentes: si OXFAM señala, como organización no gubernamental en Inglaterra, que ocho ricos en el mundo tienen la misma cantidad de dinero que 3.600 millones de pobres, entonces, obviamente, tenemos un problema severísimo de desigualdad. Del mismo modo que la Organización de Naciones Unidas (ONU) reporta, a través de la Agencia FAO¹, 871 millones de hambrientos; 1.200 millones de indigentes; 3000 millones de pobres sobre 7.300 millones de habitantes. Asimismo, el número de desempleados asciende a 201 millones según el informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En cuanto a las condiciones sanitarias razonables, 1.400 millones de personas que no tienen acceso a electricidad, mientras que 900 millones de personas no tienen agua potable.

Frente al debate actual acerca de una cuarta revolución industrial en torno a la robótica y la inteligencia artificial, excluyente en términos de generación de empleo, es necesario instalar la promoción de una regulación integral del comercio, de las finanzas y de instrumentos que permitan la democratización económica e igualdad de oportunidades. De otra manera, el mundo genera una desigualdad de carácter estructural que obviamente forja una elite de alta tasa de crecimiento y productividad, por un lado y, por otro, una exclusión pavorosa que se reproduce de generación en generación. Y eso es irreversible en cuanto a un sistema social marcadamente injusto.

¹ Food and Agricultural Organization (FAO), según sus siglas en inglés.

Sistema social

Poner en cuestión la hegemonía del *Consenso de Washington* en el pensamiento internacional, que se agudiza a partir de la caída del Muro de Berlín en 1989 o, partiendo de la tesis de Francis Fukuyama, en el sentido del fin de la historia, requiere un esfuerzo para llevar adelante un debate profundo en la academia en torno a qué es el buen vivir. Si existe una coacción desde el punto de vista de los intereses del Estado por la carencia de representatividad popular y se facilita la concentración económica, lo que se produce es un sistema social esencialmente injusto. La república surgió para poner límites a las mayorías de las expresiones democráticas, pero también ha sido un refugio muy marcado para la defensa de los intereses minoritarios. El mundo necesita la discusión profunda y medular sobre el rol del Estado, así como de los sistemas de gobierno, para satisfacer los intereses de las mayorías populares, en el marco de un ejercicio de la libertad y de la igualdad.

La política desde la experiencia: ética, estética y poética

La experiencia en el proceso de construcción de poder político y de su administración implica aceptar que la política debe ser una conjugación de ética, estética y poética. La ética en el sentido weberiano de la convicción y la responsabilidad; la estética como continente de la ética; y la poética precisamente como la promoción de la palabra hablada, no como mera trasmisora de conocimientos, sino como instrumento para encantar a las mayorías populares en términos de una identidad colectiva, en el que se evite la reproducción de la cultura de la imposición. En este sentido, la política debe convertirse en un cimiento para la transformación, ya que la disociación entre los tres conceptos se traduce en una disociación en la identidad colectiva.

Frente al interrogante acerca de cuál es el concepto de la política pública en el ejercicio de la acción del gobierno, se podría sintetizar en una ecuación: PP (o sea la política pública) es igual a planificación, más acción, más comunicación (P+A+C). Planificar para hacer, hacer para comunicar. No se puede hacer lo que no se planifica y no se puede comunicar lo que no se hace. Probablemente, la comunicación, como sentido de referencia de una identidad determinada de un proyecto, pierda sentido si eso no tiene correlato con la acción definitiva. Entonces, la experiencia indica que es necesario un sistema de planificación, y este debe llevar en forma ínsita un modelo de programación para la ejecución y para la acción y, obviamente, un sistema de evaluación.

Experiencias gubernamentales

Como experiencias en torno a la política pública, cabe señalar la de la Provincia de Chaco a nivel provincial: tomamos el sistema SiGob (Sistema de Gobernabilidad) de Naciones Unidas, integrado por una serie de módulos que nos permitió generar objetivos, metas, estrategias, actividades, tareas que vinculamos con el SAFIC (Sistema de Administración Financiera). En torno al ámbito nacional: el debate de la Ley de Administración Financiera y Sistema de Control (Ley 23.156) acerca de las modificaciones que se dieron en el Estado Nacional, en la Unidad de Auditoría Interna (UAI), la SIGEN (Sindicatura General de la Nación, como órgano de control interno) y en la Auditoría General de la Nación, en virtud del artículo 85 de la Constitución Nacional que tuvo en la reforma constitucional una plataforma para la concepción integral del sistema de control interno en la República Argentina.

En el caso de la Provincia del Chaco, el sistema de control interno queda en el ámbito de la Contaduría General, y el control externo se realiza a través del Tribunal de Cuentas. Este

órgano se conforma con miembros que gozan de estabilidad en el cargo. Se designan a partir del apoyo de la Legislatura Provincial, tal como lo expresa la Constitución provincial a partir de la reforma de 1994. Cuando es necesario un reemplazo, se requiere de dos tercios de los votos. La Contaduría General, por su parte, cuenta con un sistema de concursos de antecedentes y oposición para la designación de los miembros, quienes gozan también de estabilidad en el cargo. A su vez, ese mismo mecanismo concursal fue instituido para el nombramiento del Fiscal de Estado.

Por otra parte, incorporamos el juicio por jurado que está en proceso de implementación. Al finalizar mi cargo de Gobernador, el 10 de diciembre de 2015, tomamos el juicio de residencia para que los ciudadanos en el plazo de sesenta días denuncien a cualquier funcionario. Al no haber recibido ninguna denuncia, implementamos un sistema de rendición de cuentas que abarcó desde la declaración jurada patrimonial, la ejecución presupuestaria, hasta el cumplimiento de objetivos y metas del SiGOB y, también, la interacción entre las metas físicas y financieras establecidas y la real ejecución. Esta tarea fue supervisada por la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, mediante una comisión especial de la Legislatura Provincial, que permitió definitivamente garantizar el control de la gestión de nuestra etapa.

Considero relevante extremar los mecanismos tanto de los controles de legalidad como de los controles correspondientes al cumplimiento de metas físicas y financieras, a los efectos de garantizar que las políticas públicas sean las correctas. A su vez, me parece una instancia interesante este seminario para incorporar la participación de la sociedad civil.

En relación con la participación de la comunidad, puedo mencionar que el municipio de la Ciudad de Resistencia tiene incorporado el presupuesto participativo en su Carta Orgánica desde el año 2.000. Con aproximadamente 340.000 habitantes asentados en 158 barrios, logramos elegir 230 comisiones

vecinales y 409 representaciones territoriales que van a tener entidad en la asignación del presupuesto. El plan estratégico, la planificación programática, la programación operativa, el desarrollo de microregiones y la institucionalización de las microregiones por ley, promueven la participación de todos los actores políticos, económicos y sociales como una condición *ex ante* en el tema de discusión de las políticas públicas en la provincia.

Propiciamos, entonces, la participación popular en el diseño de las políticas públicas, en los sistemas de control para la ejecución y evaluación vía juicios de residencia para garantizar eficacia, eficiencia, transparencia, integralidad de análisis y, obviamente, un modelo de evaluación de políticas públicas que sirviera para sucesivas gestiones. Para ello, es imprescindible contar con un muy buen sistema de información estadística, que sea absolutamente inobjetable desde el punto de vista de asignación de los recursos, fijación de las metas, el monitoreo y el control de estas, a los efectos de tener un sistema de control muy claro y también un marco de ejercicio de la responsabilidad fiscal, entendido como metas fiscales, tanto el resultado fiscal primario como el resultado fiscal financiero, como así también la contabilidad patrimonial del sector público. Se trata entonces de evaluación de resultados, de participación, pero, sobre todo, de definición de la política en términos generales.

Conclusión

La experiencia indica que la primera definición que se debe tener para el diseño de las políticas públicas es el rol del Estado. La posición minimalista tiende a tener una visión de la base neoliberal, mientras que un rol activo, dinámico desde el punto de vista de la asignación de recursos y del diseño y ejecución de políticas públicas para lograr equidad y transparencia, requiere un Estado robustecido. Entonces, si somos capaces de garantizar la representatividad popular, un sistema político sólido y

bien organizado, un sistema de participación popular en los mecanismos de asignación de recursos y en el control con capacidades institucionales en el marco regulatorio, entonces, vamos a tener la capacidad no solamente para ejecutar, sino también para controlar eficazmente.

En el ejercicio del gobierno municipal de Chaco, adoptamos la segunda visión como marco regulatorio que funciona muy bien en términos de diseño teórico. Ahora, ese diseño teórico necesita de un fortalecimiento institucional de desarrollo de capacidades institucionales porque el marco regulatorio, por sí mismo, no tiene correlato en la práctica si se carece del ejercicio de la práctica, la tecnología informática, comunicación y sistemas indicadores que sean realmente accesibles para el control permanente de la ciudadanía.

Contamos con un modelo de optimización para la prestación de servicios públicos municipales y un plan de desarrollo de la infraestructura social básica, que está concatenada con el presupuesto y con el sistema de fijación de metas y resultados. Sin embargo, la práctica es muy compleja y tiene que ver, como vimos, con la debilidad de los andamiajes institucionales y, por la lógica de los ciclos gubernamentales, enraizada con las opciones del sistema político. En ese sentido, es necesario que el sistema político tenga democracia pluralista, que tenga lo que denominan Chantal Mouffe y Ernesto Laclau la dimensión ontológica de la negatividad radical, es decir, la capacidad para entender que hay temas donde es imposible ponerse de acuerdo. Pero es posible reconocer las diferencias para que el consenso conflictual pueda dirimir eso en una controversia política que, en democracia, es a través del voto popular con legítima capacidad de ejercicio.

Es muy interesante entender que la política, el desarrollo académico de las propuestas y la esencia de experiencia lograda en la Argentina en los últimos treinta y cuatro años, en cada una de las provincias y en cada uno de los gobiernos locales, nos exige mayor grado de institucionalidad y el desarrollo de

mejores capacidades institucionales para que el pueblo no solamente tenga representatividad popular en democracia, sino que el Estado sea una herramienta para la transformación de la realidad. Promover la equidad y garantizar que los dos principios esenciales en la humanidad, que son igualdad y libertad, puedan ejecutarse con fraternidad, implica un Estado con capacidad para articular la coexistencia pacífica por medio de la política como herramienta al servicio de nuestro pueblo.

► Jorge Milton Capitanich

Contador Público Nacional (UNNE). Realizó un Posgrado en Ciencias de la Administración (UB) y una Maestría en Economía y Ciencias Políticas (ESEADE). Gobernador de la Provincia del Chaco desde 2007 hasta 2015, con una interrupción de un poco más de 2 años que pasó a ser Jefe de Gabinete de Ministros. Fue Senador Nacional por el Partido Justicialista Chaqueño (2001-07), Presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda (2001-07) y Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación (en 2002 y nuevamente en 2013). En 2015 fue electo Intendente de la Ciudad de Resistencia, capital de la Provincia del Chaco. También se desempeñó como Ministro de Infraestructura de Vivienda e Interior, Economía, de Desarrollo y Medio Ambiente, Salud, Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos y Seguridad Social de la Nación (2001), como Subsecretario de Proyectos Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social (1998) y como Subsecretario de Coordinación Técnico Administrativa de la Secretaría de Desarrollo Social (1995). Fue Profesor de la UBA y la UB, entre otras tareas docentes.

Política, academia y toma de decisiones: riquezas, tensiones y desafíos

► Carlos Daniel Castagneto

En un contexto de ponderación de lo privado, de intentos de desestimación de lo estatal, de pretensiones de desprestigio de la política como herramienta de transformación hacia sociedades más justas, quisiera compartir algunas reflexiones que parten de mi experiencia en la gestión y, actualmente, como diputado, pero sobre todo como sujeto político. En ese marco, abordaré cinco puntos:

- La afirmación de que Argentina necesita un sistema integral de evaluación de políticas públicas.
- Algunas implicancias para la evaluación entendiendo que el sentido de acción del Estado es el bien común.
- Las características de los productos de evaluaciones que más me han interpelado en la gestión.
- Algunas tensiones inherentes a la relación entre toma de decisiones y evaluación de políticas públicas.
- Finalmente, algunas exhortaciones a la construcción técnico-académico-política de los procesos de evaluación en esta dinámica y en este contexto.

Argentina necesita un Sistema Integral de Evaluación de políticas públicas

Desde mis primeras experiencias en la gestión pública hasta la actualidad, he observado cómo fue creciendo el interés por la evaluación de las políticas y de nuestras propias prácticas, en tanto administradores y decisores de la inversión estatal. En línea y en diálogo con las propuestas y desarrollos internacionales de redes y equipos de investigadores y técnicos, fue dándose el sano ejercicio del intercambio. Esto abrió debates, tensiones, discusiones y nuevas oportunidades de capitalizar como sociedad las enseñanzas surgidas de nuestros aciertos y errores.

El sector público argentino avanzó significativamente en la creación de estructuras evaluativas, con decisión política y asumiendo distintos énfasis y desafíos.

Se instalaron también actividades institucionales que se orientan a la mejora de la gestión pública, prioritariamente enfocadas al control económico y al cumplimiento normativo. Fundamentalmente, la Ley 24.156/92 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control ha creado estructuras de control interno y externo, en vinculación directa con el Poder Legislativo y Ejecutivo Nacional, y el régimen de responsabilidad que estipula la obligación de los funcionarios de rendir cuentas, imprescindible para el correcto funcionamiento institucional.

Pero la evaluación, desde las perspectivas que ayudan al reconocimiento de la multidimensionalidad implicada en cualquier acción del Estado, que analizan los problemas complejos y evalúan los modos de resolverlos asumiendo esa complejidad, fue perfilándose en distintas instancias.

A fines de 2015 solo en la Administración Nacional podían identificarse más de 35 unidades institucionales de evaluación en los distintos Ministerios, Jefatura de Gabinete y Consejo Nacional de Políticas Sociales (Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, el Sistema

de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, las Direcciones Generales de Programas de Gobierno, de Acción de Gobierno, de Estudios Políticos y Monitoreo dependientes de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, el Programa de Evaluación de Políticas Públicas, el Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión dependientes de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Dirección de Seguimiento y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social, la Dirección de Evaluación Presupuestaria, la Oficina Nacional de Presupuesto, el Sistema de Seguimiento Físico y Financiero, la Dirección de Calidad de los Servicios de Salud, la Unidad Coordinadora de Evaluación y Ejecución de Tecnologías en Salud, la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, entre otros, todavía vigentes).

Ha sido fundamental el trabajo en esa línea. No obstante, gran parte de esas estructuras evaluativas se encuentran segmentadas, con escasos o nulos vínculos con los niveles estratégicos de la política. Persiste una muy limitada apropiación de los resultados de las evaluaciones por el conjunto de involucrados en los programas, ya se trate de agentes y funcionarios gubernamentales como de los ámbitos académicos, de las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en su conjunto. Esto sigue siendo una deuda pendiente: crecieron atomizadas y con escasa articulación como para constituirse en un sistema global consistente. Además de poder recuperar los aspectos sectoriales, sería deseable que se hiciera considerando las particularidades territoriales y las especificidades de la complejidad de cada temática, permitiendo una construcción institucional más abarcativa e integradora.

En nuestro país, estas experiencias, las de control y de evaluación en sentido más amplio, permitieron aprendizajes, capacidades metodológicas y técnicas instaladas en los espacios públicos. Hay que aprovecharlas y potenciarlas porque devienen de inversión pública realizada, a las que, además, se sumaron

las universidades, las redes de evaluadores y los centros de estudio. Estos hoy conforman una base sustantiva, proactiva y con gran capacidad sinérgica para sustentar un verdadero salto cualitativo: la conformación del sistema integral e integrado y federal, que construya valor en la diversidad.

Más allá del control de la inversión pública, la evaluación de las políticas públicas tiene que ver con todas las decisiones que tengan impacto, positiva o negativamente, en la vida de la gente. Por eso, no se entiende el énfasis casi exclusivo que algunas propuestas –legislativas, de organismos internacionales y de otras instituciones– en los programas sociales, centrado fundamentalmente en el control de lo que llaman «gasto» y de los resultados, en tanto cumplimiento de metas y población objetivo. Pareciera, entonces, que la inversión pública destinada a la población más vulnerable, a los pobres, fuera un gasto y no una inversión. Asimismo, que por esta razón tuviera que ser más controlada y más evaluada que otros ámbitos de la inversión pública. Eso parece y se basa en supuestos estigmatizantes. ¿No sería igualmente indispensable evaluar, por ejemplo, los impactos de las políticas de apertura de importaciones? En tanto efectos en la vida de cada trabajador del sector que corresponda, de la capacidad de consumo y la organización de las familias de esos trabajadores. Y, además, en términos macroeconómicos, ¿sobre el incremento de la capacidad productiva del país actual y futura, y con ello incluso del crecimiento del PBI?

Algunas implicancias para la evaluación y sus productos entendiendo el bien común como orientación del Estado

El sentido de la acción del Estado es el «bien común», en eso no hay dudas.

Ahora, ¿cómo entendemos ese «bien común»? Fundamentalmente en tres dimensiones:

- Calidad de vida de la población: justicia social, derechos humanos y sociales;
- Justicia distributiva: tiene que ver no solo con la igualdad de oportunidades, sino con equidad e inclusión, que obliga a generar cada vez mejores condiciones de acceso a bienes, servicios y desarrollo de capacidades de los más vulnerables;
- Justicia intergeneracional: tiene que ver con el ambiente, la sustentabilidad ecológica, la «casa común» –como dice el Papa Francisco–. También con el respeto y fortaleza de la institucionalidad democrática y la sostenibilidad económica de un país. Esto se vincula con sus deudas, con sus reservas, con su sistema productivo, con la construcción cultural que eso genera, a mediano y largo plazo.

Para tomar decisiones, en mi experiencia en la gestión y ahora en el Congreso, la inquietud permanente es ese horizonte. Para ello es imprescindible lo que las evaluaciones puedan producir, no solo para corregir lo que se implementa, sino también para conocer las particularidades de cada situación de los distintos grupos de población, sobre las necesidades y realidades que demandan intervención. Cuanta mayor capacidad de producir conocimiento sobre lo que cada decisión política contribuye a esos tres ejes, entre otros, más valioso y profundo es su aporte.

Las acciones que priorizan el control económico y el cumplimiento normativo nos han sido muy útiles para corregir y mejorar el funcionamiento institucional y de los programas, rendir cuentas a la población y cumplir con las responsabilidades de funcionarios públicos.

Sin embargo, los conocimientos evaluativos que más nos han interpelado han sido los más ligados al análisis de los aspectos de calidad de vida, de justicia distributiva, con una perspectiva de mediano y largo plazo. Sobre todo, han sido de mucho valor aquellas evaluaciones que permitieron la participación plural de los actores. Cuanto más multiactoral, más se fortalece

no solo la calidad de las prestaciones o servicios, sino el valor de los intercambios que la evaluación produce acerca de cómo se comprende la justicia distributiva y las preocupaciones y posibilidades para el futuro y, con eso, también la calidad democrática y de sostenibilidad de procesos de desarrollo.

Los productos de evaluaciones que más me han interpelado en la gestión

Si tuviera que identificar qué produce la evaluación de políticas públicas para que tenga impacto en la toma de decisiones, diría:

- Información y datos.
- Recomendaciones y propuestas.
- Capacidad en los organismos públicos.
- Cultura democrática, responsabilidad en los funcionarios y participación de la ciudadanía.

He podido ser parte de procesos en los cuales estos productos de la evaluación modificaron decisiones de política, en favor del acceso y la mejora en la implementación. No hay dudas de que las estadísticas nos ayudan a tomar decisiones sobre los resultados, pero no agotan la realidad.

A modo de ejemplo podríamos citar el Programa de Ingreso Social con Trabajo (Ministerio de Desarrollo Social, que se inicia a fines de 2009), no tenía restricciones ni requisitos sobre nivel de instrucción de los destinatarios previo al ingreso. La evaluación se hizo con el SIEMPRO (Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales), universidades nacionales y un equipo del propio programa. Permitió el análisis de la población incluida y se pudo conocer, entre otras cosas, que más de un 80% de los titulares no habían concluido la escolaridad formal. Ello enfatizó la idea de capacitación y se crearon modalidades de terminalidad educativa adecuadas a las particularidades locales. Allí la evaluación de la situación, a partir de las estadísticas, fue

importante. También la información complementaria local, con la participación de actores territoriales, educativos y sociales, permitieron generar estrategias adecuadas de acceso para completar estudios primarios y secundarios, que pudieron ampliarse a muy diversos lugares y poblaciones (en capillas, centros vecinales y comunitarios, clubes, entre tantos otros, que permitían acceder a cursar y concurrir, incluso, en los mismos grupos de las cooperativas fortaleciéndose para sostener la cursada, aprender y aprobar las asignaturas). Si la evaluación del programa en ese momento se hubiera centrado solo en las metas y no hubiera ampliado la mirada, el acceso a la terminalidad educativa, como estrategia fundamental para el programa, tal vez no se hubiera enfatizado.

Las personas y las relaciones políticas no se reducen a estadística. Es valioso, como vimos, pero la experiencia de cada titular es constitutiva de la capacidad que tiene una política de generar transformación social o, al menos, mejorar en algo la calidad de vida de las personas. En ese sentido, el valor de la evaluación radica en que no se cierre en estándares prefijados ni se limite a «modelos» aplicados en otros programas. Para seguir con el mismo ejemplo, pudimos, por distintas razones, ver, escuchar y recibir experiencias de la realidad territorial de algunas titulares mujeres del PRIST (Programa de Ingreso Social con Trabajo) que vivían situaciones de violencia en el interior de sus hogares.

Esto generó que se promoviera una indagación preliminar de tipo evaluativa, y de ello derivó la decisión política de generar la línea «Ellas Hacen», que ha incluido a más de 100 mil mujeres con tres o más hijos a cargo o que padecían violencia de género. La posibilidad de acceder a un ingreso, a espacios de contención y trabajo cooperativo, a la terminalidad educativa o la capacitación, incluso universitaria, entre otras líneas de trabajo, permitió que muchas mujeres se plantearan otras posibilidades para sus vidas. Y eso no se puede conseguir si solamente se ven las estadísticas o las meras metas, si no hubiera

habido espacios en foros, grupos en los territorios, entrevistas, encuestas que ampliaran la mirada.

Cuando decimos que la evaluación produce cultura, podemos ver, por ejemplo, que en el caso de aquel primer relevamiento de los titulares, en el que notamos la problemática de la situación educativa, cómo se instaló una decisión política y un hábito en el Programa. Se realizó una actualización y reevaluación periódica de la situación de los titulares, con un censo en el cual también se hacían preguntas acerca de la opinión que tenía cada titular de las actividades que había hecho durante el año y las propuestas e intereses para el año siguiente. Algunas de estas ideas pudimos concretarlas; otras, no, pero hasta el 2015 todos los años se hacía una reevaluación y los resultados incidían en las decisiones, en medio de las tensiones y pujas de intereses de los actores territoriales, punto que retomaré más adelante. Situaciones similares se dieron con el censo y con los foros; al año siguiente los pedían, pedían juntarse para hablar del programa y volver a proponer mejoras o que se repitiera la experiencia.

Hablamos también de Recomendaciones y Propuestas, y de eso podemos dar muchos ejemplos, lista de anécdotas como las estrategias de bilingüidad y los instrumentos de registro en el trabajo con las comunidades originarias del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), que surgieron de evaluaciones externas, que en conjunto con los equipos del instituto planificaron proyectos específicos a partir de esas recomendaciones.

No obstante, hubo algunas recomendaciones que no se tomaron en cuenta y que, después, al tiempo, nos dimos cuenta de que hubieran sido muy favorecedoras para estos procesos.

Todo esto, sin dudas, ha mejorado la capacidad institucional para analizar la realidad, para estar atentos a las prácticas y corregir, para optimizar el uso de los recursos y poder atender las situaciones de menor magnitud, pero que hacen a la vida de las personas.

Promover cultura de evaluación pública, buscar instalarla o desarrollarla en los funcionarios, en los agentes públicos, pero también en la ciudadanía, en la capacidad ciudadana de apreciar aquello que le incumbe para generar modificaciones, es todo un desafío. En esta línea, una experiencia de evaluación participativa que se realizó en las mesas de gestión multiactorales en los Centros Integradores Comunitarios (los CIC), donde se desarrolló la prueba piloto, fue muy interesante, pero el empoderamiento de los participantes en los espacios de debate acerca de la implementación de los programas sociales nacionales en su localidad resultó fundamental y fue un motor interesante para las 3.600 personas que participaron en los talleres de evaluación y entrevistas que se realizaron en el marco de la investigación del MOST llamada Radiografía de las Políticas Sociales.

Anécdotas pueden citarse a montones, en general, en favor de la evaluación, pero las más poderosas al momento de ser consideradas en la toma de decisiones han sido aquellas que no se quedaron solo en aplicar grillas que habían dado resultado en otro lado o describir estadísticamente los resultados conforme a las metas fijadas, fueron muy útiles. Pero ofrecieron un plus solo aquellas que pudieron dar cuenta de aspectos del contexto, de la realidad de algún o alguna de los titulares que interpelaba a replantear una línea de acción o mostraba una situación nueva a tener en cuenta.

Tensiones para la evaluación que conlleva la gestión de políticas públicas

Aquí proponemos algunas de las tantas tensiones que implican la gestión de políticas públicas y el diseño de las mismas e identificamos qué necesitamos que los evaluadores consideren y que sus productos permitan analizar:

- Tensión entre la estandarización y particularidades de cada contexto: Las políticas públicas que se implementan

en territorios diferentes o están destinadas a grupos poblacionales con diversidad interna ponen en tensión constante la permanente adecuación a la diversidad. Cómo aprender o tomarla como un problema para reducir, disminuir o anular las diferencias provoca una tensión con los instrumentos estandarizados.

- Resolver problemas y construir futuros: Las decisiones políticas que se traducen en programas o medidas de gobierno no solo generan resultados específicos, sino que el modo en que se implementan genera formas, relaciones, condiciones y posibilidades para el futuro.
- Tensión en los tiempos de las evaluaciones, las demandas de la población, las definiciones políticas y la lógica administrativo-normativa: Quien decide políticas tiene que resolver problemas, para ello cuenta con algo que lo preexiste que es la lógica administrativo-normativa que rige el aparato burocrático. Del otro lado están las personas que padecen esos problemas y sus demandas. En esa tensión, la información que puede aportar la evaluación es imprescindible, pero los tiempos del análisis y la producción de informes pueden diferir. Es importante producirlos reconociendo esa tensión. Como ejemplo podemos citar: informes de evaluación recibidos tres años después del análisis, cuando ya habíamos modificado los aspectos que sugerían, o que nos planteaban adoptar medidas burocráticas que extendían la posibilidad de resolver los problemas de la gente en meses, incluso años. Cuando tuvimos que tomar una decisión, nosotros resolvimos en favor de la gente. Me acuerdo de que cuando llegamos al Ministerio de Desarrollo, no había rampas ni otros modos de acceso para personas con dificultades motoras; las evaluaciones de factibilidad, no solo físicas, sino administrativas, hacían que si tomábamos las recomendaciones, tardáramos años en tener posibilidades de acceso al

edificio para las personas con discapacidad y, con esa capacidad de acceso pendiente, violábamos otras normas, pero en los informes esto no se contemplaba.

- La urgencia de tener información para tomar decisiones tiende a desplazar las funciones democráticas de la evaluación: estimular la crítica y el debate social, así como proporcionar datos públicos como base para el diálogo entre la sociedad y la administración son funciones necesarias de la evaluación, que entran en tensión con las necesidades de las decisiones. No solo por los problemas en sí, sino también por el calendario político-administrativo (fechas de presentación de presupuesto, cierre de ejercicios, etc.). Ninguna de esas tensiones debe desconocerse o negarse.
- Los técnicos producen información para los decisores, pero los decisores también reciben información de distintas fuentes y todas tienen confiabilidades distintas: a la hora de evaluar decisiones e implementarlas es importante tenerlo en cuenta, ya que también incumbe a las decisiones que toman los técnicos en sus prácticas y en sus informes. La rigurosidad no está exenta de dimensión política y ética.
- Se necesitan visiones objetivas, pero es ingenuo o malintencionado afirmar que eso significa que en las evaluaciones no hay preconcepciones, no hay intereses, no hay ideología. La política es más clara en ese aspecto: no puede existir sin intereses y sin ideología; sería mentir decir eso, pero es errónea la ingenuidad de pensar que en la técnica sí existe. Como uno de tantos ejemplos puedo citar: en el Programa Familias, las evaluaciones que promovía el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre la «elegibilidad» de las titulares implicaba que evaluaban si cada una de las mujeres incluidas cumplía o no con los requisitos de ingreso para dar por cumplido el objetivo de

inversión. De la muestra que tomaban, cada mujer, cada caso, correspondía el reconocimiento o no de alrededor de un millón de dólares para el país (por la proyección estadística que representaba) invertido en la inclusión social de las personas que participaban en el programa. Uno de los requisitos era el cumplimiento de las condiciones de salud y educación para los chicos, y es sabido que la gestión anterior amplió notablemente el calendario de vacunación obligatorio, que incorporó vacunas para proteger a los niños. Si un evaluador no consideraba los cambios en los calendarios de vacunación, al mirar solo las vacunas correspondientes por edad, y declaraba «no elegible» un caso, por ejemplo, implicaba perjuicio en el reconocimiento de la inversión para el país. El mismo problema surgía si las mujeres habían completado la escolaridad una vez incluidas en el programa, porque «el requisito de ingreso era no tener secundario completo». Eso es ideológico, impacta en intereses económicos, no es neutro; la objetividad implica cierta visión de la situación de las personas y del programa.

- La política pública no remite a un sistema jerárquico lineal, sino que desde las decisiones que toman las autoridades máximas hasta las microdecisiones que toman los distintos agentes, los distintos estamentos de la implementación de la política, hay matices, énfasis, diferentes interpretaciones, tergiversaciones. Una política pública es lo que se decide, lo que se pretende, lo que se interpreta y se hace de ella. Esa dinámica tensiona la relación evaluación-toma de decisiones.
- Esas tensiones tienen que ver con las diversas fuentes de información valiosas para el político o para las políticas públicas: las fuentes técnicas, pero también las de los propios destinatarios, las de los actores involucrados, las que muestran los intereses en pugna. Con lo cual el

político tiene la obligación de pensar y proponer espacios de consulta múltiple, cruzar informes, cruzar perspectivas, cruzar estadísticas, informaciones diversas, tener en cuenta las discusiones y debates. Si podemos aprender algo de la evaluación necesitamos pensarla multiactoral, multisectorial, que aprecie los intereses confrontados y pueda construir desde ahí procesos más democráticos. Una política pública es pública, de todos, y necesita comprenderse la puja, la tensión, el encuentro que ello implica.

En una realidad intrincada y en constante dinámica, los poderes públicos necesitan comprender los problemas complejos, difusos y contradictorios que hay que resolver; eso en sí mismo implica asumir tensiones en lugar de negarlas. En la historia de cada pueblo algunos de los términos de las tensiones que aparecen se niegan y como resultado de esta situación, los sujetos que provocan dicha tensión son eliminados de las discusiones pertinentes. Por ejemplo, en los conflictos laborales, eliminan la fuerza de las organizaciones gremiales de los trabajadores; si hay problemas de tierras, eliminan a las poblaciones originarias; si hay problemas de reclamos por pensiones, eliminan a los sujetos que reclaman con cambios en la normativa para acceder a las pensiones; si alguien reclama por la fuente de trabajo, se reprime. Cada vez que hay una tensión, el político tiene, en los extremos, dos opciones: o asume que, pese a la complejidad que implica, fortalece la vida democrática, o la niega, negando al sujeto o a los sujetos que la sostienen. Por eso, una de las cosas que necesitamos que contemplen los evaluadores es la existencia de tensiones, porque las decisiones se toman en ese marco, es el contexto completo, pues si las investigaciones, los informes y las recomendaciones no asumen esas tensiones, restringen la mirada. Es importante contextualizar siempre la evaluación.

Algunas exhortaciones a la construcción técnico-académica y política de los procesos de evaluación

A modo de conclusión, y asumiendo las tensiones de las que venimos hablando, se reafirma que la evaluación es necesaria:

- Para mejorar las políticas, los programas y acciones de gobierno en dirección al bien común (mejora de la calidad de vida, la justicia social y la justicia intergeneracional).
- Para dar cuenta del uso de los recursos públicos (responsabilidad de los funcionarios y agentes públicos).
- Para aprender de los aciertos y errores (mejora en la reformulación y formulación de nuevas políticas).
- Para que la sociedad aprenda sobre sí misma (cuando se evalúa la implementación de una política o un programa, se aprende sobre la sociedad en la que se desarrolla: Releva, responde y realiza estructuras sociales de poder, cultura, funciones, rituales, comportamientos de los actores, definiciones económicas y teoría de la justicia).
- Para construir capacidad política, no solo calidad institucional, sino protagonismo ciudadano en el análisis y la construcción de mejoras de las decisiones que los afectan de distintas maneras.
- Para superar las visiones de corto plazo y de mero cumplimiento, y sumar y completar un análisis más profundo que incluya la perspectiva de derechos, integral y de justicia distributiva.

Hay que hacer un reconocimiento especial a quienes vienen trabajando en evaluación de políticas públicas desde las universidades, desde las redes de evaluadores, en los equipos técnicos, en las organizaciones, que buscan y fomentan más capacidad para mejorar el Estado. Quienes capturan la apreciación de los destinatarios de las políticas, las necesidades y particularidades del contexto, que promueven la construcción colectiva y multiactoral de conocimiento para contribuir en la toma de decisiones que se traduzcan en una mejor calidad de vida de la población y una mejor calidad institucional.

En nuestro país hay mucha riqueza y capacidad académica y técnica sobre evaluación. Necesitamos que:

- Se integre en un sistema que no anule, que no niegue la diversidad de las tensiones a través de la estandarización o la simplificación. Que sea un método de aprendizaje.
- Que a su vez permita analizar procesos y visualizar lo particular y lo general.
- Y a la vez ayude a aumentar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para participar de manera estratégica y significativa en los procesos nacionales de evaluación.
- Que no se quede en el mero control; que ayude a controlar, pero también a aprender y a enriquecer las decisiones, a llevar la voz y las particularidades de la población y el impacto de las consecuencias de las decisiones políticas en su vida.
- Que nunca dejen de interrogarse –teniendo en cuenta las tensiones que señalé antes– por las perspectivas distributivas y de justicia intergeneracional desde distintas dimensiones: ¿qué consecuencias de mediano y largo plazo tiene lo que se decide, tanto en lo económico, como en la capacidad de las personas, en las relaciones sociales, en el territorio? ¿Genera deuda sin reparto? ¿Genera dignidad o la restringe? ¿Fortalece las instituciones democráticas?

Toda política pública genera una experiencia social, de acceso, de derecho, de construcción, de mérito. El proceso es tan valioso como el resultado y es importante que se tenga en cuenta también para la evaluación. La manera en que se evalúe es tan valiosa como el informe que se produce y que va a reflejarse en la adecuación de las recomendaciones contextualizadas; eso es tan importante como la lista de errores y aciertos.

Es un gran desafío, lo sabemos, es un esfuerzo enorme de innovación y compromiso político, no con un partido, sino con la sociedad en su conjunto, con cada ciudadano y cada ciudadana, con el presente y con el futuro.

Desde esta mirada, y volviendo al primer punto, se identifican cuatro posibles desafíos para el fortalecimiento de la cultura de evaluación pública en nuestro país:

- El fortalecimiento de los organismos y de los distintos poderes del Estado en relación con la temática.
- La retroalimentación entre instituciones formativas y ámbitos de diseño e implementación de las políticas públicas.
- La apreciación de los destinatario/as y las organizaciones territoriales.
- La transferencia a los destinatario/as y actores sociales de herramientas de evaluación para que cada vez puedan ampliarse más los derechos y las responsabilidades conjuntas por lo público, por lo común, como modo de fortalecer la democracia y retroalimentar a la política como herramienta de transformación hacia sociedades más justas.

Hay muchos pasos dados, pero queda pendiente institucionalizar la evaluación, y nos convoca a asumir la dimensión política y ética de la evaluación por más democracia, por más participación, por más capacidad, por más justicia social.

«La evaluación es un mapa que no puede confundirse con el propio territorio de análisis», dice la EVAL, «Más que un instrumento de conocimiento *per se* es un proceso guiado por una serie de exigencias y valores: rigor, imparcialidad, transparencia, atención a los distintos puntos de vista y voluntad de que prevalezca el interés general»; la invitación es a recorrer el mapa y el territorio profundamente, con fiabilidad en los datos, transparencia, rigurosidad, solidez en el análisis, validez en las conclusiones, como lo saben hacer, pero con el compromiso político y social que los tiempos requieren»¹.

1 Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas, Agencia de Evaluación y Calidad, Gobierno de España, 2010.

► Carlos Daniel Castagneto

Contador Público Nacional, actualmente es Diputado Nacional por la Provincia de Buenos Aires (2015-) y Presidente del Partido Kolina a nivel nacional (2015-). Desde 1993 ocupó diversos cargos públicos a nivel provincial y nacional: Coordinador de Gestión del Instituto de Menores de la Provincia de Buenos Aires (1993), Director General de Administración de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (1998), Jefe de Gabinete en Sedronar (2000), Auditor de la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires (2000), Jefe de Gabinete de la Secretaría de Drogadicción de la Provincia de Buenos Aires (2001), Presidente de la Comisión Nacional de Pensiones No Contributivas (2003-2005), Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Políticas Sociales (2009). Fue Consejero Nacional del Partido Justicialista (2009 - 2017), Congresal Nacional del Partido Justicialista (2009 - 2017), Secretario de Coordinación y Monitoreo Institucional y Viceministro del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2005-2007-2015).

Agenda Compartida es un programa de la Universidad Nacional de Lanús, que tiene como objetivo principal construir un espacio que promueva la docencia, la investigación y la cooperación en torno a la evaluación de políticas públicas.

Se propone crear sinergia entre diversos actores políticos, académicos y comunitarios para favorecer el intercambio, el debate y la apropiación de saberes y experiencias que tiendan al fortalecimiento de la democracia en el marco de una agenda de trabajo compartida.

Promovemos la formación de recursos humanos profesionales para la evaluación, así como la investigación sobre los procesos evaluativos y las actividades de cooperación.

Objetivos

1. Generar y profundizar instancias de formación en el campo de la evaluación de las políticas públicas a través de carreras, seminarios, charlas y cursos curriculares y abiertos a la comunidad.
2. Realizar proyectos de investigación –en el marco de convocatorias promovidas por la UNLa y a través de los Institutos correspondientes– sobre los procesos de planificación y evaluación en el sector público indagando acerca de los niveles de correspondencia entre los diseños de política, las evaluaciones y las necesidades actuales de la gestión a fin de brindar herramientas que promuevan el enfoque de derechos y nuevas estrategias de comunicación, apropiación y uso de los resultados y recomendaciones.

3. Promover articulaciones interinstitucionales (locales, regionales, nacionales e internacionales) a través de la realización de actividades vinculadas a la evaluación en virtud de difundir, intercambiar experiencias y participar en el asesoramiento de los procesos de elaboración políticas públicas en el marco de la realización de espacios de debate y mediante la implementación de dispositivos de comunicación propios (página web y redes sociales del programa).
4. Brindar asistencia técnica y asesorías a organismos públicos y privados como también a organizaciones de la comunidad en materia de seguimiento, sistematización y evaluación de políticas y programas.

Líneas de acción

Formación:

Propuestas de formación académica, talleres, seminarios y encuentros para profesionales de la evaluación.

Investigación:

Acceso a los resultados de nuestras investigaciones, material bibliográfico, artículos de interés, informes de evaluación, etc.

Asistencia técnica:

Actividades de cooperación y servicio público de asesoramiento técnico en planificación y evaluación.

CONTACTO



Universidad Nacional de Lanús
29 de Septiembre 3901 (1826)
Remedios de Escalada, Lanús
Tel.: 011-5533-5600



www.unla.edu.ar



Unlaoficial



@UNLaOficial



@unlaoficial



Megafon TV UNLa



**Agenda
Compartida**
Evaluación de Políticas Públicas
para Fortalecer la Democracia



www.agendacompartida.com.ar



Agenda Compartida



@agendaunla



Agenda Compartida



Programa Agenda Compartida

La práctica y la teoría de la evaluación han tenido un notorio crecimiento en la región latinoamericana durante los últimos años, en un marco de profundos debates políticos. Estos son el correlato de múltiples luchas asociadas a la efectivización de los derechos humanos y sociales en el marco de los procesos de desarrollo. Desde la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) en tanto «universidad urbana comprometida» nos hacemos eco de estos debates y planteamos la necesidad de pensar la evaluación como una herramienta para el fortalecimiento de la democracia. Este libro es el resultado del Seminario Internacional «Evaluación y toma de decisiones. Diálogos entre políticos y académicos para fortalecer la democracia» celebrado en la UNLa. Las ideas expuestas por los autores siguen los ejes planteados en el evento: evaluación en América Latina, debates conceptuales y metodológicos; evaluación, utilización y transformaciones en el sector público; y la evaluación y los organismos de control: limitaciones y complementariedades. El objetivo último de la publicación es realizar un aporte a la construcción de un paradigma emergente de evaluación que promueva la participación de los actores, contribuya a la deliberación pública y fomente capacidades de incidencia para la aplicación y efectivización de los derechos de la población.

