

“Una perspectiva integral de la evaluación que comprenda la complejidad de las políticas”¹

Paula Amaya

Texto del documento

Introducción

Desde fines de los noventa y durante los dos mil, comenzaron a cobrar fuerza en América Latina debates relacionados con la necesidad de reconstruir un Estado que fortalezca su capacidad de transformación social, cuestionando nuevamente las propuestas de “achicamiento” del aparato estatal, frente a la prueba de que estos postulados no tuvieron buenos resultados en nuestro continente, ni en el plano social y político, ni el plano de la gestión pública.

Luego de la crisis del modelo económico plasmado en el Consenso de Washington, principalmente en Sudamérica emergieron gobiernos que, al tiempo que desafiaban a las instituciones nacionales e internacionales legadas por la década de los noventa, propugnaron por la reconstrucción de la capacidad de intervención del Estado en la economía y en áreas relacionadas con la reproducción social, recientemente conquistadas por el mercado (Laguado Duca, 2012).

La reorientación del desempeño del Estado como efecto de las crisis económicas, sociales y políticas de fines del siglo pasado e inicios del presente en países como Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela permiten discernir el desarrollo de nuevos paradigmas de producción e implementación de políticas públicas (Vilas, 2011).

El período citado (primera década de los años dos mil), presenta datos que hablan de reducción de la pobreza (con números altamente significativos en varios países como Bolivia, Ecuador o Argentina), pudiendo abonar la idea de que han mejorado las condiciones de vida de la población latinoamericana. De todas formas, el panorama socio-político y económico que presenta América Latina a mediados de la segunda década del siglo XXI, demuestra que queda todavía un difícil camino que recorrer.

Particularmente, Argentina (país de residencia de la autora del artículo) llega al año 2002 en un proceso de profunda depresión, que termina colapsando con niveles de pobreza, exclusión social y desempleo difíciles de imaginar pocos años antes (Unzue, 2012).

A partir de mediados del año 2003, entre otras razones como resultado de la intervención activa del Estado y la implementación de un nuevo modelo de desarrollo (que reemplaza un régimen de acumulación financiera por un régimen de acumulación productiva), la economía argentina inicia una fase de crecimiento sostenido que obtuvo como principal resultado un marcado cambio de tendencia en cuanto relación el empleo y los indicadores sociales (Neffa y Panigo, 2009).

Según datos de 2015, es decir, después de doce años de gobierno peronista, Argentina es uno de los países con el índice de Desarrollo Humano (IDH) más alto de América Latina, 40° en el ranking mundial por encima de Chile y Uruguay (En base a información de PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2015).

Corriendo los primeros meses del año 2016, ante el cambio de gobierno en Argentina, la crisis política por la cual atraviesan países como Brasil y Venezuela, y las complejidades de los gobiernos de Ecuador y Bolivia, parece claro que la histórica tensión entre un Estado fuerte (de bienestar, popular,

¹ Este documento forma parte de la tesis doctoral defendida por la autora del artículo en la Universidad Autónoma de Barcelona, en junio de 2016

desarrollista, dependiendo del momento histórico y los autores que lo caractericen) y un Estado mínimo (liberal, neoliberal, etc.) no está saldada.

Mientras tanto, la gestión pública se hace eco constante del marco social y político. La idea de un mayor protagonismo estatal en el contexto latinoamericano, produce un impacto en las aspiraciones y realidades que se forman sobre la administración.

Sabemos que la relación entre modelos de Estado y modelos de gestión pública no es lineal, dado que pueden encontrarse experiencias o “nichos” fundados en diferentes tendencias teóricas de la administración en el ejercicio del poder de distintos modelos estatales (neoliberales – desarrollista / popular). Por ejemplo, existen experiencias de gestión basadas en perspectivas “gerencialistas” en gobiernos caracterizados como “neo desarrollistas” o “populares”.²

Las instituciones públicas, se encuentran todavía ante el fuerte desafío de fortalecer sus capacidades de planificación, gestión y evaluación. Queda mucho camino por recorrer en cuanto al fortalecimiento de las competencias institucionales, las capacidades grupales e individuales, el establecimiento de políticas de empleo justas y pertinentes, la mejora de las condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, entre otras temáticas. Dan cuenta de esta situación los innumerables artículos y diagnósticos desarrollados por ejemplo en los sucesivos congresos del Centro Latinoamericano de Administración y desarrollo (CLAD).

En este marco, la evaluación de políticas y programas públicos se constituye en uno de los temas prioritarios de la agenda, tanto de investigación como de su práctica.

Este artículo tiene como objetivo presentar una perspectiva integral de evaluación de políticas y programas, partiendo de los desarrollos recientes sobre la temática y los desafíos que la misma implica, en el contexto general de América Latina.

La situación latinoamericana en relación con la evaluación presenta cambios interesantes en la última década, **advirtiendo en las experiencias de diferentes países una tendencia a profundizar la relación y articulación de la evaluación con los planes nacionales de desarrollo.**

El análisis de los cambios ocurridos en los Estados nacionales de América Latina respecto de los diseños de áreas de evaluación, revisión de sus competencias y fortalecimiento de sus funciones, nos permiten advertir una **creciente asociación de las áreas de evaluación con las áreas de planificación gubernamental.**

En este sentido los objetivos y metas de desarrollo pretenden organizar el conjunto de decisiones y acciones de los gobiernos (en algunos casos esta mención se expresa sobre todo en el plano discursivo, en otros casos se consolida además en focos de gestión), y estas definiciones impactan además en expectativas y demandas sobre los sistemas nacionales de evaluación (en algunos casos más desarrollados que en otros).

Si bien las estrategias, los procesos institucionales y los logros alcanzados son diferentes en cada país, existen además indicios que nos permitirían hablar de una evaluación más ligada a la valoración integral de las políticas, y no solo a la producción de información descriptiva sobre las mismas. Estos indicios se relacionan en primer término con la comprensión de la evaluación como una estrategia que puede aportar a las políticas mucho más que en su proceso de rendición de cuentas.

² Para ver más en profundidad este tema, consultar la tesis doctoral de la misma autora, citada en la bibliografía.

Una valoración integral de las políticas implica un abordaje valorativo de las mismas que excede la mera descripción de las acciones administrativas. En este sentido encontramos que las referencias e intentos de avanzar en la consolidación de la evaluación en América Latina, en diferentes casos países, presenta una evolución hacia el fortalecimiento de la asociación entre “planes nacionales de desarrollo” (México, Perú, Colombia, Costa Rica), “planes plurianuales de desarrollo” (Brasil), “Plan del Buen vivir” (Ecuador) y las iniciativas, modificaciones e impulsos de las evaluaciones de las políticas y programas públicos.

El recorrido histórico realizado hasta aquí por las instituciones públicas latinoamericanas en la materia, nos lleva a enfrentar en la actualidad una serie de desafíos ligados al fortalecimiento de relación entre la evaluación y los procesos de toma de decisiones públicas, para lograr que efectivamente signifique un aporte a la mejora tanto de la esfera política como administrativa.

Desarrollaremos este artículo en tres partes. En primer lugar abordaremos una síntesis de la discusión conceptual sobre la evaluación. La interpelación recíproca entre teoría y práctica, entre contexto social y desarrollo de nuevas estrategias y metodologías entre otras cuestiones, nutren un debate que se torna cada vez más rico y complejo en materia de evaluación.

En segundo lugar se pretende caracterizar la situación de la evaluación de políticas y programas en América Latina. Por una cuestión de espacio, no serán desarrollados los casos particulares de los países, sino más bien, una serie de conclusiones surgidas del análisis de los mismos.³

En tercer lugar, presentaremos las ideas principales de una perspectiva integral de la evaluación que, entendemos, puede significar una propuesta pertinente a los desafíos actuales de la evaluación en nuestro continente.

Políticas públicas y evaluación

Desde principios de los años ochenta del siglo pasado, hasta los inicios de este siglo, los desarrollos conceptuales acerca de la gestión pública y la calidad institucional estuvieron sustentados en perspectivas que valoraban como positiva la disminución de las competencias estatales y la concentración de la toma de decisiones orientadas a la racionalidad, la eficacia y la eficiencia de la administración.

En América Latina, los contextos que enmarcaron estas perspectivas fueron de aumento de la pobreza, disminución de la intervención pública, desabastecimiento de los sistemas de salud y de educación y envejecimiento de la administración, entre otras características.

En los años dos mil, tal cómo hemos planteado en la introducción, comienzan a cobrar cada vez más fuerza en el debate los argumentos que resaltan la necesidad de fortalecer un Estado potente, con capacidad de liderar la transformación social, llevando políticas que disminuyan la pobreza y mejore las condiciones de vida de la población.

Este proceso ha significado una reconstitución de las competencias del Estado, en comparación con el “desprendimiento” de las mismas que caracterizó los años noventa (Thwaites Rey, 2010).

A su vez, esta cuestión plantea la necesidad de profundizar el conocimiento y análisis sobre las diferentes estrategias que pueden incidir en la mejora de la intervención estatal, constituyéndose en un tema central en la agenda de investigación social.

³ Para profundizar en el análisis por países, se puede consultar la tesis doctoral de la misma autora.

En este marco, se explicita también el importante desarrollo que el campo de las políticas públicas ha evidenciado. Discusiones recientes contemplan cuestiones como la complejidad y diversidad de actores relacionados a las políticas (que exceden al Estado).

Subirats plantea la importancia de observar como se ha producido una erosión entre las divisiones tradicionales de las intervenciones públicas (lo público y lo privado, la administración y la ciudadanía los diferentes niveles de gobierno), estableciéndose una interacción cada vez más fuerte entre una creciente heterogeneidad de actores.

Los conceptos de complejidad, escenarios, intereses y negociación han adquirido en el mismo sentido cada vez más preponderancia en la comprensión de las políticas (Subirats, Grau, Iñiguez Rueda, 2008).

Así, Sabatier (2007) explica que el proceso de las políticas públicas implica un conjunto extremadamente complejo de elementos que interactúan en el tiempo:

1. Las políticas involucran a cientos de actores (grupos de interés, organismos gubernamentales, legislaturas de distintos niveles de gobierno, investigadores, periodistas y jueces), siendo que uno de estos actores (individuales o colectivos) posee diferentes valores/intereses, percepciones de la situación y preferencias sobre políticas.
2. Las políticas implican largo períodos de tiempo (años o décadas) desde que surge un problema hasta que se obtiene suficiente experiencia con la implementación y – quizás – se evalúe.
3. Las políticas implican diversos programas que implican la participación de múltiples niveles de gobierno, lo que hace aún más compleja la delimitación del ámbito de estudio e intervención.
4. Las políticas públicas incluyen generalmente controversias muy técnicas sobre la gravedad de un problema, sus causas y los probables impactos de soluciones de políticas públicas alternativas.
5. Por último, un factor que hace más complejo el proceso de las políticas públicas es que la mayoría de las discusiones involucran valores/intereses profundamente arraigados, importantes sumas de dinero y, en algún punto, coerción autoritaria.

En el marco del desarrollo de las políticas como complejidad, y la comprensión de la diversidad de actores, instituciones e intereses que las constituyen, también los estudios sobre la evaluación adquieren ciertas características distintivas. Se destaca la relevancia estratégica de la evaluación asociada a la toma de decisiones y mejora de las intervenciones públicas, y la insuficiencia de las corrientes administrativistas, frente a un Estado que se comprende cada vez más influenciado por otros actores sociales.

La preocupación sobre el “para qué” de la evaluación en los entornos políticos, de gobierno y de gestión, ha sido siempre una parte constitutiva de la materia (Bustelo Ruesta, 2001).

Este debate se acentúa a lo largo de la década del 80, profundizándose la reflexión acerca de la utilidad de la evaluación y su inserción en el contexto político y organizativo⁴.

Wholey (1983) se refiere a la evaluación como una respuesta a la necesidad de los directivos y gestores públicos de evaluar sus programas con el objetivo de encontrar mejores maneras de gestionarlos. La

⁴ Las citas sobre Wholey fueron tomadas de Ballart, X. (2010) Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas. Publicado en: Q. Brugué y J. Subirats (eds.) Lecturas de gestión pública, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996 Páginas 321-352; ISBN: 84-340-0907-2

prioridad para Wholey estaba en la gestión de los programas. La evaluación debería servir para facilitar mejoras evidentes en la gestión, rendimiento y resultados de los programas de la administración.

En los últimos 30 años las intervenciones públicas se han vuelto cada vez más complejas y los escenarios políticos han cambiado, al igual que las discusiones teóricas y la práctica de evaluación de las políticas y programas. Pero el desafío de abordar la pertinencia de la evaluación en el proceso de toma de decisiones, sigue siendo actual.

En esta línea de trabajo encontramos inicialmente la segunda etapa de la obra de Carol Weiss (1998), quien enfatiza la importancia del contexto político y organizativo en la evaluación de programas públicos. Comienza entonces a entenderse que el desarrollo de la evaluación guarda estrecha relación de dependencia con su entorno político estatal, no pudiendo ser tratada como una estrategia de intervención “técnica” aislada de estas cuestiones complejas.

Desde entonces, los estudios sobre la evaluación hicieron cada vez más hincapié en la necesidad de comprender a la evaluación en relación al contexto y caracterización de las políticas.

El sentido de la evaluación como componente de la capacidad de gobierno (utilizando términos desarrollados por Carlos Matus, 1993), da lugar a una proliferación de documentos tanto en el plano explicativo como prescriptivo cercanos a la reflexión acerca de las características que los procesos de evaluación de las políticas asumen en concordancia con las transformaciones de las políticas. Adquiere entonces valor el desafío de abordar el tema de la evaluación de políticas públicas, fortaleciendo la comprensión de la relación entre las decisiones estratégicas, la capacidad institucional y los sistemas de gestión, entendiendo a las políticas como el resultado de la interacción social compleja entre grupos con diferentes intereses.

“La evaluación es un criterio en la gestión de los programas públicos que fortalece los conectores entre la entrada del problema en la agenda pública, las vías de implementación y la construcción de los resultados finales” (Pichardo Muñoz, 1997).

La evaluación como estrategia de articulación y coherencia entre los diferentes momentos en el ciclo de vida de las políticas. En relación al “uso” de la información como conexión, para potenciar intervenciones sustentadas en las mismas razones de inicio, implementación y cierre de las políticas.

Surgen entonces recomendaciones para los gobiernos, manuales, guías y propuestas, acompañando la implementación de experiencias evaluativas: diseño de sistemas nacionales, evaluación de políticas sectoriales, de programas, de niveles de gobierno, de proyectos, de procesos administrativos, de resultados, y de la producción legislativa.

En los años de incidencia de las propuestas surgidas del denominado “consenso de Washington” en América Latina (fines de los ochenta), ha prevalecido en los desarrollos teóricos y en las sugerencias de prácticas de la evaluación, su relación con la rendición de cuentas (proceso a través del cual los responsables de las políticas y la administración misma exponen ante los organismos creados a tal fin y quizás antes sectores más amplios de la sociedad, los resultados alcanzados a través de la implementación de las acciones de gestión), el aporte a la transparencia de la información pública y el control sobre el accionar público.

En el contexto actual la evaluación es planteada como un proceso social complejo superior a un mecanismo de rendición de cuentas, poniendo el foco en la mejora de la acción estatal que esta disciplina puede promover en ciertos contextos de gobierno.

Entendiendo a la “mejora” de la gestión estatal como a las decisiones y acciones que se implementan desde el Estado, provocando mejores niveles de calidad de vida de la población, a través de la intervención del Estado en la resolución de determinadas problemáticas sociales.

“La evaluación puede contribuir a fortalecer y profundizar la institucionalidad democrática” (Sonia Ospina, 2002).

Esta cita resume quizás uno de los desafíos más importantes de la evolución de la evaluación pasadas las experiencias de los noventa, y hace referencia a la misma como una práctica que excede estrictamente a la administración.

Si restringimos el lugar de la evaluación a las cuestiones procedimentales, su perspectiva estará acotada solamente a la eficacia de las administraciones públicas (Subirats, 2004). Al comprender a la evaluación en relación al complejo proceso de toma de decisiones sobre las políticas (y no sólo sobre la administración), asumimos que esta práctica se constituye en relación a definiciones más amplias, vinculadas con el Estado y la política.

Desarrollar una historia de la evaluación no es objetivo ni posibilidad de este artículo. Desafío que, además, han asumido diferentes autores con un éxito calificado. Sólo para citar algunos, por ejemplo, el trabajo de María Bustelo (2001), o Carmen Velez (2006) o AEVAL (2010), todos ellos citados en la bibliografía.

Este artículo parte de estas y otras conceptualizaciones sobre la evaluación, y la comprensión de la misma como complejidad, del contexto de desafío de los estados de América Latina para fortalecer sus sistemas de evaluación de políticas y programas, y de la posibilidad de desarrollar una propuesta desde una perspectiva integral, que sea de utilidad a la práctica de la evaluación en el contexto actual latinoamericano.

La evaluación integral que se plantea, se construye sobre desarrollos teóricos que refieren a la necesidad de una evaluación situada, focalizada en los objetivos político – estratégicos de las políticas, que considere en su diseño las particularidades tanto de la política evaluada, la idiosincrasia institucional y la participación protagónica de los actores relacionados con ella.

En este sentido, en la evaluación integral, la valoración de políticas se sustenta principalmente en las perspectivas de los actores involucrados. Por lo tanto, las estrategias de evaluación se construyen mediante la participación de quienes están involucrados en la política evaluada. Esto es porque se entiende que, la mejor forma de expresar la complejidad y diversidad de aspectos relacionados con la política, es a través del involucramiento de los propios sujetos.

La propuesta implica una reflexión sobre la complejidad de la práctica evaluativa, tanto en sus propósitos finales, como en los contextos políticos en los cuales se desarrolla, los momentos en los cuales se práctica, las personas y grupos que se involucran en el proceso evaluativo.

Por otra parte, en la evaluación integral adquiere principal importancia la perspectiva de igualdad de género y el respeto a las identidades culturales de la población involucrada. Es decir que la perspectiva integral también se entiende desde un enfoque de derechos, haciendo hincapié en la relevancia y apropiación de las prácticas evaluativas no sólo en sus objetivos y contenidos, sino también en sus formas de expresión. Se pretende valorar la importancia de diseñar propuestas de evaluación que surjan de las necesidades, expectativas e idiosincrasias culturales de los grupos involucrados, a diferencia de muchas de las evaluaciones que se diseñan en instancias distantes a los espacios institucionales (en el

sentido profundo del término), provocando prácticas importadas carentes de sentido, y por lo tanto, con escasas posibilidades de incidir en la mejora de las políticas.

Sobre todo, el foco de la evaluación integral se centra en la identificación y valoración de la transformación institucional y social que la política o programa ha promovido.

Habitualmente, se produce una diferencia importante entre los objetivos de la evaluación y sus resultados. Es común que en los propósitos de los diseños evaluativos aparezca la referencia a “resultados de las políticas o programas”. Pero también es común que esas referencias permanezcan en el plano propositivo. No se pretende abordar la distinción entre efectos, resultados e impactos, pero sí adelantar que al decir resultados se está haciendo referencia a los cambios sociales efectivos que una política o programa produce.

Se entiende que esta reflexión opta por una concepción constructivista de la evaluación *“donde el punto de partida son las preocupaciones, cuestiones y opiniones de los diferentes actores que pueden verse afectados por la evaluación, reconociéndose la pluralidad de valores e intereses coexistentes en la sociedad y su relevancia en la determinación de los propósitos de la evaluación, donde los parámetros de referencia para la emisión de juicios de valor deben ser determinados a través de un procedimiento de diálogo con todos los implicados en un programa o política”* (Vélez, 2006).

Desestimando a su vez la supremacía de la información descriptiva con lógica netamente cuantitativa, pretendiente de una objetividad inexistente, al menos en el plano social y político.

La perspectiva que presentamos se funda también en los significados relacionados con la **evaluación pluralista** *“reconociendo la pluralidad de valores que coexisten en el seno de la sociedad, atendiendo a la diversidad de percepciones, facilitando el diálogo que legitima política y socialmente a la evaluación”* (AEVAL, desarrollo sobre Eric Monnier)

La evaluación pluralista además reconoce la idiosincrasia política de la evaluación, la necesidad de utilizar una diversidad de estrategias metodológicas para evaluar y el rol de “mediador” del evaluador, características que comparte esta perspectiva integral de la evaluación.

La perspectiva integral de la evaluación también se identifica con criterios del llamado **enfoque integrado de la evaluación**, *“que hace hincapié en la justicia social; analiza relaciones de poder asimétricas; promueven relaciones culturales competentes entre el equipo evaluador y los miembros de la comunidad u organizaciones sociales; emplean métodos mixtos y culturalmente apropiados vinculados a la acción social; buscando contribuir a integrar los enfoques de igualdad de género, derechos humanos e interculturalidad de tal manera que las evaluaciones puedan promover la visibilidad de problemáticas complejas, y rescatar la diversidad de nuestras sociedades”* (Faundez, 2012).

Por otro lado, los desarrollos vinculados con la **evaluación holística** (tomada del ámbito educativo y desarrollada entre otros autores por Parlett y Hamilton, 1977), también son sustento de esta perspectiva integral, entendiendo que las políticas funcionan como un todo conformado por múltiples aspectos.

La idea entonces de la evaluación como proceso de construcción social, involucrando múltiples voces, orientada a la toma de decisiones, partiendo de la complejidad de las políticas, nos puede llevar a la siguiente conceptualización de evaluación integral:

La evaluación integral de políticas y programas públicos es una práctica de construcción, análisis y comunicación de información para mejorar tanto los procesos como los resultados de las decisiones e intervenciones del Estado. Implica una reflexión social compleja y participativa, que

incluye el intercambio crítico y propositivo sobre los cursos de acción. El foco principal de atención de la evaluación se centra en la identificación, valoración y socialización de los resultados construidos por las políticas y programas, en términos de cambios sociales producidos en las condiciones de vida de la población.

La definición hace en primer lugar referencia a la evaluación ligada a tres operaciones sobre la información: la **construcción, análisis y comunicación**. Una perspectiva integral considera que la información se **construye**, no se releva ni se recoge. Quiere decir, la información será el resultado de la interacción reflexiva entre los sistemas, fuentes de datos y personas vinculadas al programa evaluado. La información no “flota” ni “florece” acriticamente, como para ser recogida o relevada. La información en función de la evaluación integral, es una construcción.

En segundo lugar, se entiende que, sin la operación de **análisis**, tampoco hay evaluación integral. Existe una mediación entre la construcción de la información y las conclusiones de un proceso evaluativo, expresada a través de un análisis, que además está explícitamente guiado por el propósito de aprendizaje y la intervención en la toma de decisiones.

En tercer lugar, la **comunicación** de esa información también aparece como una operación constitutiva de la evaluación integral. Si la información se construye, se analiza, pero no pasa a integrar el circuito de comunicación de las personas involucradas en la política o programa evaluado, no termina de consolidarse como evaluación integral. Además, esa comunicación se debe plantear efectivamente, a través de los medios y canales propios y pertinentes que habitualmente utilizan los grupos involucrados con la evaluación. Esto último refiere a las experiencias que en ocasiones se registran respecto de la comprensión de la comunicación, donde esta última está disminuida a la publicación de informes en páginas webs, o envíos electrónicos, que habitualmente no son utilizados. Comunicar en este caso, hace referencia a la apropiación efectiva de los resultados de la evaluación por parte de los grupos involucrados.

La definición hace referencia a **la mejora**, y habla tanto de **procesos como resultados**. La evaluación integral no pertenece a un momento en particular de la evaluación, es una perspectiva, como tal, supone una serie de principios y criterios, que pueden ser tenidos en cuenta en cualquier tipo de evaluación, en todo los momentos en los cuales ella comúnmente se realiza (o puede realizarse). Una de las justificaciones de la “integralidad” de esta perspectiva, se debe precisamente a la diversidad de momentos de las políticas en los cuales se promueve la evaluación.

Además, esta evaluación se fundamenta en la mejora de las políticas y programas. El objetivo de incidir en los procesos de toma de decisiones para mejorar las intervenciones públicas, debe estar siempre presente en los diseños e implementación de las evaluaciones integrales.

El foco de la perspectiva integral **implica una reflexión social compleja y participativa, que incluye el intercambio crítico y propositivo sobre los cursos de acción**. La reflexión, el aprendizaje y la lectura crítica son actitudes indispensables para abordar procesos de evaluación integral. Además, se agrega, es una **reflexión social**, esto quiere decir, colectiva. Las mejoras en las políticas, promovidas por la perspectiva integral de la evaluación se fundan en el intercambio, negociaciones y acuerdos entre las personas y grupos involucrados. Entendiendo que estos procesos son constitutivos del diseño e implementación de las políticas.

Por último, **el foco principal de atención de la evaluación se centra en la identificación, valoración y socialización de los resultados construidos por las políticas y programas, en términos de cambios sociales producidos en las condiciones de vida de la población.**

Si bien los procesos son “objeto” también de las evaluaciones integrales, el foco se encuentra en los resultados sociales de los programas y políticas. Y no por esto se entiende que la evaluación integral solo puede realizarse con posterioridad a la implementación. Se entiende que los resultados sociales no ocurren ni se determinan automáticamente en un momento determinado (meses después como solía o suele presentarse en algunos manuales de evaluación), sino que comienzan, desde la complejidad, a gestarse desde el mismo momento en el cual la política o programa se hace público.

Por lo tanto, la orientación a identificación, valoración y socialización de los resultados de las políticas, forma parte de los principios y criterios de la perspectiva integral. Y puede realizarse desde las evaluaciones de inicio o intermedias.

Se deja entonces abierta esta presentación de la evaluación integral, en relación al derrotero de la materia en los últimos años. Luego, en el tercer apartado, y en base tanto al análisis diagnóstico que seguirá en las próximas páginas, se retomara el desarrollo de esta perspectiva.

A continuación, se propone el abordaje del recorrido de la evaluación en América Latina, en el pasado cercano, con el propósito de identificar cuáles han sido los principales aspectos de su desarrollo reciente, y en función de ellos, los desafíos que pueden ser identificados.

La evaluación en América Latina

Este apartado tiene como propósito presentar, de forma general, el recorrido y estado de situación de la evaluación en nuestro continente.

Las fuentes que se han utilizado para tal fin han sido una pluralidad de artículos teóricos de diferentes autores y otros que desarrollan la cuestión en relación a los diferentes países de América Latina. Por un lado decenas de colegas de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y México, entre otros países, que presentan y explican el funcionamiento de sus sistemas de evaluación.

Por otro lado, el trabajo específico de diferentes organismos vinculados con la temática, que continuamente mantienen actualizada la producción de diagnósticos sobre la evaluación: CLEAR, RELAC, CLAD, Banco Mundial, FIIAP y BID.

Por último, la información también ha sido construida en base la experiencia personal de trabajo y contacto en distintos países de la región.

En base a esta pluralidad de fuentes, se pretende construir un diagnóstico que nos sitúe en nuestro continente, en materia de progresos y estado actual de la evaluación en los diferentes países.

Si bien la práctica de evaluación de políticas y programas públicos adquiere mayor frecuencia alrededor de los años 50 del siglo pasado, es en los últimos 40 años que esta se desarrolla en nuestro continente con ciertos niveles de sistematicidad.

Tal como sostiene Ospina (2002), para comprender el desarrollo de la evaluación en un país o en una región, es necesario que sea analizado en relación con el contexto sociopolítico en el que ésta se lleva a cabo. Se debe entonces conocer cuáles son las tendencias en el desarrollo de los países, cuáles las formas en que se desenvuelve el Estado y los gobiernos, cuales los principios acerca de la gestión pública que prevalecen. La evaluación forma parte del conjunto de decisiones en políticas públicas y éstas son el resultado de las condiciones sociopolíticas.

Existe un nivel importante de acuerdos entre los autores respecto de la importancia de no “aislar” a la evaluación de su “contenedor” que resulta ser el Estado y su situación histórica, para poder comprenderla en su complejidad.

Según Ospina, *“la práctica de la evaluación de políticas y programas en la región puede ser caracterizada en virtud de tres momentos históricos: (a) en el marco de la planificación normativa de tipo desarrollista, (b) en la línea de las reformas del Estado orientadas por el Consenso de Washington, (c) en la etapa del retorno del Estado, del protagonismo de la sociedad civil y de la política. Estos tres momentos históricos en la región se corresponden con: (a) la época de desarrollo del Estado de bienestar, vigente hasta la década de los 70 y que, tras su crisis, fue desmantelado por los gobiernos militares autoritarios que se instauraron en la región alrededor de la década de los ‘70; (b) el período de aplicación de las políticas neoliberales propias de los 80 y principalmente de los 90; (c) el período actual, de reflujo del Estado y de la política”* (Ospina, 2002)

El primer momento coincidente con el Estado de bienestar, en la línea de la planificación normativa, deja a la evaluación la base de la creación de importantes fuentes de información (por ejemplo las estadísticas económicas, educativas, los censos, entre otras).

En los años 90, con las reformas del Consenso de Washington hubo un impulso decidido a las tareas de evaluación, junto a los procesos de desestatización, privatización, desregulación, desconcentración y descentralización, se consideró necesario contar con organismos evaluadores que monitorearan y valoraran los resultados de la aplicación de las políticas en sus nuevas modalidades de gestión. En esta época se formaron estructuras orientadas a evaluar de modo sistemático los servicios de los distintos sectores gubernamentales (educación, salud, acción social, etc.) y cobraron fuerza sistemas nacionales de evaluación con distintos grados de cobertura y desarrollo, tales como el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) de Colombia, el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) de Costa Rica o la práctica de la evaluación asociada a los Planes Plurianuales que se formulan en Brasil.

En este período se hizo hincapié en la evaluación dándole un fuerte impulso al estudio de los resultados en el marco de las políticas de modernización del Estado y de la instauración del paradigma de la nueva gestión pública.

Se sentaron las bases para la institucionalización de la evaluación, surgieron las primeras inquietudes en torno a la formación de evaluadores y se generó el apoyo gubernamental y de los organismos internacionales a la investigación evaluativa, a la capacitación, la actualización y la profesionalización de la actividad.

De acuerdo al estudio realizado por el Banco Mundial y el CLAD en 2007, donde se presentan diferentes casos nacionales (Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, México y Chile, entre otros países).se advierte que al momento la situación era bastante dispar, con niveles de desarrollos de los sistemas de evaluación y perspectivas generales muy diferentes entre sí.

En los últimos 15 años, frente al crecimiento de la movilización política, la incidencia de las políticas públicas en los niveles de acceso e inclusión y las expectativas de fortalecimiento de las capacidades del Estado, la evaluación también avanza en nuestro continente.

El desarrollo y cambios de la práctica de la evaluación en América Latina presentan diferencias y matices tanto entre países, como entre los diferentes momentos históricos aún recientes. Por lo tanto, la descripción de etapas o modelos predominantes nos llevan a pensar en lineamientos, más que en caracterizaciones categóricas o lineales.

Las decisiones y prácticas de evaluación se explican a través de tendencias, que se encuentran a su vez en relación con valores y modelos de Estado, pero no de forma directa y determinante. Quiere decir, no todo gobierno tendiente al neoliberalismo lleva adelante diseños evaluativos fundados en la *“nueva*

gerencia pública”. De la misma forma, no todos los gobiernos denominados populares, ponen en marcha experiencias de evaluación integral de las políticas. No existiría una relación lineal y directa entre modelos de Estado y prácticas de evaluación, aunque sí existe entre ellas una relación de fuerte incidencia.

En el cuadro 1 se intenta esbozar los elementos enfatizados de la evaluación de políticas públicas asociadas o enmarcadas en tendencias neoliberales de gestión (comúnmente asociado a los ochenta y los noventa en América Latina) en comparación con elementos de evaluación asociados a tendencias populares de gobierno (característico de la década del dos mil, y dos mil diez). Este cuadro no pretende tipificar de forma cerrada y simplificada la práctica de la evaluación, sino esquematizar (con el riesgo que eso implica) dos grandes posturas respecto de las concepciones y prácticas de la evaluación.

La perspectiva integral de la evaluación parte de principios y criterios relacionados con una visión del Estado como una institución que debe fortalecer su liderazgo social y político, tal como se adelantó en la introducción de este trabajo. La perspectiva integral de la evaluación se sostiene en una concepción que enfatiza y pretende potenciar la capacidad transformadora de las políticas públicas, orientadas al protagonismo de los sectores sociales más vulnerables.

Por lo tanto, es posible concluir en relación a esta cuestión, que la perspectiva integral de la evaluación se ubica en marcos de tendencias populares de políticas públicas (sean estas o no las predominantes en un proyecto político de gobierno), entendiendo a las mismas como aquellas que persiguen objetivos de inclusión social, enfatizando o priorizando la resolución de problemáticas relacionadas con los sectores más vulnerables, o estableciendo reglas de juego que evidencien una distribución de los recursos (en sentido amplio) en favor de esos mismos sectores.

Avances significativos de los últimos años de la evaluación en América Latina

Es posible afirmar que en los últimos veinte años han ocurrido cambios importantes en materia de evaluación de políticas en América Latina, aunque estos están aún en proceso.

Estos cambios se fundamentan sobre todo en la relación de la evaluación con los lineamientos de planificación y política de los Estados por un lado, y en la consolidación de la evaluación como práctica de construcción de información.

A continuación se explicarán los principales cambios ocurridos en ambos sentidos.

A- Cambios en cuanto a la relación de la evaluación con la política y el Estado:

a.1 Planteo de la evaluación más en relación a los planes de desarrollo nacional y el seguimiento de las acciones de gobierno.

Los análisis de casos como Ecuador, Brasil o Costa Rica (entre otros), muestran que cada vez más existe una asociación entre la definición de los objetivos o metas de desarrollo a nivel país y los diseños o transformaciones de los sistemas, áreas y propuestas de evaluación de políticas y programas.

En Ecuador, por ejemplo, el sistema de evaluación se desarrolla en el marco de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), institución pública encargada de realizar la planificación nacional en forma participativa incluyente y coordinada para alcanzar el Buen Vivir. Allí, la evaluación

se lleva a cabo desde la Subsecretaría de seguimiento y evaluación, en coordinación con las acciones estratégicas de planificación.⁵

Otro ejemplo puede ser Costa Rica, que ha impulsado el programa de Fomento de las Capacidades en Evaluación en Centroamérica (FOCEVAL), como estrategia de fortalecimiento de su sistema nacional de evaluación, SINE, en el marco de la elaboración del Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible (SIDES) para acompañar desde la evaluación el cumplimiento de los objetivos de desarrollo⁶.

Podemos tomar otros ejemplos como el caso de evaluación de metas en Brasil, o la evaluación de las principales políticas públicas llevadas a cabo en Argentina.

Se advierte entonces, como uno de los datos principales en la maduración de la evaluación, una asociación creciente entre planificación, objetivos de desarrollo, seguimiento y evaluación.

a.2 Posicionamiento de la evaluación más en relación con la gestión de las decisiones estratégicas que con los mecanismos de control.

A diferencia de las experiencias que caracterizaron los años noventa, cuando los objetivos de control o rendición de cuentas protagonizaban los enunciados sobre los desarrollos nacionales de sistemas de evaluación, en los últimos 10 o 15 años cobraron un lugar preponderante los argumentos y prácticas de la evaluación más relacionadas con la toma de decisiones respecto de las políticas, que con las acciones de control.

En Brasil, por ejemplo, se ha fortalecido de forma permanente (con diferente énfasis de acuerdo al momento, pero con un interés sostenido en la cuestión) un sistema de seguimiento de los programas más importantes de gobierno incluidos en el Plan Plurianual 2012-2015, a través del SIOP.⁷ El mismo plantea la necesidad de “monitorear” para la toma de decisiones los avances de dicho plan.

En Argentina, por tomar otro caso, si bien no existe un sistema nacional integrado de evaluación, las experiencias de evaluación llevadas a cabo en algunas de las políticas públicas más importantes de los últimos 10 años, como lo son la Asignación Universal por Hijo y el Programa Conectar Igualdad, destacan su seguimiento para la toma de decisiones y socialización de sus resultados, más que para la estricta rendición de cuentas.

a.3 Valoración de la evaluación más en relación con su constitución “política - subjetiva” que su carácter “técnico - neutral”.

Si bien los desarrollos conceptuales enfatizan la perspectiva “política” de la evaluación desde la década del 90 por lo menos (Weiss, 1998), en los últimos años, se evidencian con mayor frecuencia argumentos que sostienen esta perspectiva.

⁵ <http://www.planificacion.gob.ec/la-secretaria/>

⁶ http://www.mideplan.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&catid=35&id=337&Itemid=100129

⁷Ministério do planejamento, Orçamento e Gestão. secretaria de planejamento e investimentos estratégicos (2012) “Guia de Monitoramento PPA 2012-2015 Módulo de Monitoramento Temático Brasília-DF - Outubro/2012

Cada vez más se acepta la idiosincrasia política y subjetiva de la evaluación, aceptando que las pretensiones de “neutralidad”, “racionalidad” y “objetividad” forman parte de un esquema de construcción de conocimiento superado. Este cambio puede asociarse en algún sentido a los desarrollos teóricos que explican el proceso de diseño e implementación de políticas públicas como resultado de la negociación y la resolución de las reglas de juego institucionales (postulados del institucionalismo, March Y Olsen 1999, Subirats, 2008), más que con la racionalidad pura.

Y, más allá de las teorías de análisis de las políticas públicas, la idiosincrasia meramente técnica de la evaluación, resulta cada vez más difícil de sostener en un marco de praxis donde se vivencia que las decisiones en materia evaluativa, escasamente se explican y fundamentan en razones neutras o carentes de sentido político.

a.4 Vinculación de la evaluación más con la valoración de los resultados de las políticas y programas y no solo con sus procesos.

Este cambio es más visible en el ámbito discurso que en la práctica en sí de la evaluación en nuestro continente. Pero no es menos importante el hecho de que tanto los desarrollos teóricos como la pretensión de las prácticas estén intentando girar el foco de atención más hacia la valoración de los resultados de las políticas y programas, que solamente en la calidad de los procesos.

B- Consolidación de la evaluación como práctica de construcción de información.

Si bien la evaluación está lejos de ser considerada una práctica institucional consolidada, los tratamientos teóricos y la comprensión del proceso de evaluación evidencian un crecimiento importante en los últimos años. El desarrollo de del enfoque de derechos, la perspectiva de género (Faundez, 2012) o la centralidad de la participación, no ya como estrategia metodológica, sino como característica constitutiva de la evaluación (Osuna, Cirera y Velez, 2004) son ejemplo de maduración de la evaluación como temática.

Por otro lado, la profundización y difusión del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, también han impactado en la maduración de la práctica de la evaluación. Facilitando tanto las estrategias de construcción de la información, como de análisis y comunicación.

Estas cuestiones, ha incidido en una mayor consolidación de la evaluación como práctica de construcción de la información en los siguientes aspectos:

b.1 Profundización del debate sobre de la importancia de la cultura de la evaluación en el desarrollo de las políticas públicas.

En el marco de crecimiento de los estudios sobre la gestión pública, se ha multiplicado también, aunque no al mismo ritmo, el tratamiento de la evaluación en las investigaciones y documentos académicos. Utilizando como referencia los anuarios del congreso internacional del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo), que año tras año reúne cientos ponencias y asistentes (profesionales, gestores e investigadores sobre la gestión y las políticas públicas), se advierte un crecimiento de trabajos relacionados con la evaluación, inclusive en los últimos años ha definido a la temática como eje tanto del congreso internacional como del concurso de investigación que la misma institución organiza. Se advierte una referencia a la importancia de la cultura de la evaluación en relación con el fortalecimiento y calidad de la implementación de políticas, documentos que fundamentan la importancia de la evaluación, sus aspectos metodológicos, los requisitos de institucionalización y experiencias relevantes, entre otros temas.

Inclusive los sistemas nacionales de evaluación más consolidados o de referencia, se han propuesto en los años dos mil, en diferentes oportunidades, con distintos objetivos y resultados, mejorar sus sistemas de evaluación, impactados por la impronta de la cultura de la evaluación y sus consecuencias.

En Colombia, por ejemplo, se han re elaborado las estrategias y guías para el seguimiento de las metas de desarrollo, modificando el rol de su sistema de evaluación, SINERGIA, que ha sido durante años la experiencia más estudiada en América Latina⁸.

En México, el sistema de metas presidenciales y el impulso dado a CONEVAL (Consejo de evaluación de políticos sociales) entre los años 2000 / 2006, ha dado lugar al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), con el propósito de realizar una valoración del desempeño de los programas públicos⁹

Algunos de estos ejemplos coinciden con avances sistemáticos en los desarrollos nacionales referidos a la evaluación. Otros simplemente fueron impulsos circunstanciales que no llegaron todavía a expresarse en mejoras institucionalizadas. De todas maneras, el posicionamiento de la temática en los ámbitos tanto académicos como de gestión, crece gradualmente.

De la misma manera, el campo del “hacer” de la evaluación se ha enriquecido de manera cualitativa con desarrollos de estrategias de la evaluación, diversificación de metodologías en función del tipo de políticas o programas, población sujeto y alcance territorial.

b.2 Fortalecimiento gradual de la comunidad de personas vinculadas a la evaluación: ámbitos de formación, grupos de discusión, redes y encuentros específicos sobre la evaluación de políticas.

Las comunidades de profesionales vinculados a la evaluación se han fortalecido a un buen ritmo en los últimos años. Estas redes, colaboran en el fortalecimiento de la evaluación, tanto en la formación de sus integrantes, como en hacer más visible a la evaluación.

Si comparáramos la cantidad de redes nacionales y regionales de evaluación, tomando como referencia los años noventa y la actualidad, veríamos cómo estos espacios se han fortalecido. De la misma manera se han multiplicado, aunque todavía resultan insuficientes, los espacios de formación e intercambio específicos sobre la temática, las publicaciones y debates de los últimos años, para constatar el fortalecimiento de la comunidad de evaluadores y evaluadoras¹⁰.

Estos espacios se hacen cada vez más frecuentes. Los objetivos son de aprendizaje, intercambio de experiencias, información, bibliografía y proyectos.

Sólo para tomar dos referencias, en América Latina y el Caribe, la RELAC es una red orientada a contribuir con el fortalecimiento de capacidades en seguimiento y evaluación y profesionalizar la función de evaluación en América Latina. Esta red se crea en 2003 sobre el compromiso de las redes nacionales de Brasil, Colombia y Perú. Sus miembros son las personas agrupadas a su vez en las redes

⁸ “Guía Metodológica para el Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y la Evaluación de Políticas Estratégicas” (2012) Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia www.dnp.gov.co

⁹ REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 121 Volumen, XLV, N° 1 (enero-abril 2010) “La Evaluación en el Sector Público” INAP http://www.inap.org.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap121.pdf

¹⁰ Chianca y Youker (2004) “La evaluación en América Latina y el Caribe: Visión general de los desarrollos recientes”

nacionales de evaluación, y realiza actividades de formación, intercambio, difusión de información, publicaciones y una conferencia cada dos años, cuya última edición fue en el 2015 (Lima) y contó con la participación de centenares de profesionales de diferentes países del continente.

En Argentina se crea (luego de varios intentos en años precedentes) en 2013 la red EvaluAR, que nuclea alrededor de 250 profesionales en evaluación de diferentes provincias (gobiernos regionales).

Esta red es un espacio de intercambio entre profesionales vinculados a la evaluación, provenientes de diferentes tipos de instituciones: universidades, organismos estatales y grupos de investigación. Tiene representación en todo el país, compartiendo información sobre capacitaciones, proyectos, legislación entre otras noticias de interés para la comunidad de evaluadores

Además, se han puesto en marcha también en Argentina las primeras tres ofertas de formación de posgrado específicas en evaluación. La maestría en evaluación de la Universidad Nacional de Entre Ríos y el diplomado en evaluación de la Universidad Nacional de San Martín (2015) y la especialización en evaluación de las Universidades Nacionales de Lanús y Arturo Jauretche (2016).

Entendemos que las decisiones recientes en diferentes países del continente, tanto en el plano estatal como en la constitución de redes y centros de formación especializada en evaluación, nos orienta a pensar que *la evaluación avanza lentamente a consolidarse como práctica en el proceso de toma de decisiones de los Estados en América Latina, y los próximos años pueden ser centrales en el fortalecimiento de la misma.*

El desarrollo de este apartado nos permite proponer algunas reflexiones. En primer lugar, al analizar las diferentes experiencias seleccionadas, advertimos que la evaluación se ha sostenido como tema de agenda gubernamental en la mayoría de los países, en los últimos 10 años. Los esfuerzos para fortalecer el lugar y la incidencia de la evaluación en la toma de decisiones, aún con diferencias entre los países y los distintos momentos, son una constante.

Esto no permite sostener que, aunque de forma gradual y a pasos lentos, se puede hablar de una mayor relación entre los objetivos prioritarios de desarrollo social los gobiernos y las prácticas de evaluación, aunque todavía no podamos hablar de una práctica madura.

En resumen, las iniciativas recientes para el fortalecimiento de los sistemas de evaluación, suelen generalmente estar más relacionadas con la definición de objetivos estratégicos o metas de desarrollo o planes de planes de gobierno (depende del caso). Aún con diferencias, se advierte una tendencia a vincular la evaluación con el registro y valoración de los resultados alcanzados por los gobiernos en materia social.

Por otro lado, otra coincidencia es la ubicación de estas áreas en el poder ejecutivo, bajo la coordinación de autoridades políticas vinculadas con la planificación. De hecho, en las estructuras comúnmente dependen de ministerios o secretarías de planificación, áreas en directa dependencia de las presidencias.

Los cuadros 2 y 3 pretenden respectivamente sintetizar este diagnóstico en dos aspectos. En el cuadro 2, se resumen algunos de los elementos más frecuentes en la discusión – y prácticas – de la evaluación en América Latina, tratando de responder a la pregunta sobre ¿cuáles son los principales ejes de debate en relación a la evaluación?

En el cuadro 3 se pueden visualizar para algunos países de la región, los tipos de evaluación que se realiza y sus correspondientes áreas responsables de evaluación y seguimiento.

Hacia un Modelo Integral de evaluación de políticas en el contexto estatal latinoamericano

En este apartado se avanza en la descripción de una perspectiva integral de la evaluación, tanto desde un abordaje teórico y contextual, como así también desde un enfoque empírico, con el objetivo de aportar a la mejora de la práctica de la de evaluación.

Los desarrollos teóricos recientes de la evaluación, los más conceptuales y también los referidos al hacer (estrategias y metodologías), tratados en el primer apartado, se orientan a complejizar la cuestión, al ritmo del devenir de las teorías del análisis de las políticas públicas.

Mientras tanto, la práctica gubernamental de la evaluación es tan promovida como cuestionada, llevándonos a quienes estamos interesados en ella al irremediable desafío de reflexionar sobre su sentido y aportes concretos que puede o no dar la evaluación a la mejora de las políticas.

Un camino posible en este proceso de reflexión, es sostener que efectivamente la evaluación puede incidir en la construcción de un Estado capaz de liderar el desarrollo y contribuir a fortalecer y profundizar la institucionalidad democrática (Ospina, 2002).

El desarrollo que las tendencias de la evaluación acotadas a la rendición de cuentas han tenido en la década del noventa en nuestro continente, indican que este tipo de evaluación es insuficiente para abordar el fortalecimiento de las políticas públicas y sus resultados.

Las perspectivas de la evaluación centradas en la eficacia administrativa y la rendición de cuentas son útiles y necesarias para promover mejores sistemas de gestión, circunscribiendo su incidencia (utilidad) al ámbito institucional. Para fortalecer el potencial de la evaluación es necesario desarrollar estrategias de evaluación que abarquen no solo la gestión, sino también el gobierno (Subirats, 2004). Comprender el gobierno, implica comprender el contexto político y social en el cual la evaluación se desarrolla y situar los análisis institucionales en ese contexto.

Partimos del concepto de recuperación de la política como herramienta de construcción y transformación social, abonando un cambio de rumbo a las producciones dominantes del último cuarto de siglo donde se le asigna un rol instrumental y se la trata como un asunto técnico (Vilas, 2013).

Esto supone, a la hora de abordar la compleja caracterización de las políticas públicas, que es necesario analizar la relación entre el poder y la política, y las bases sobre las cuales esta relación se establece.

Profundizar la institucionalidad pública en el sentido de consolidar las bases de administraciones profesionalizadas, fuertes y competentes necesita en definitiva una discusión sobre los valores y líneas políticas estratégicas (lo que Carlos Vilas llama “el juego mismo”), para luego abordar el desafío de construir mejores “reglas del juego”.

La relación entre gobierno y gestión, o política y gestión es entonces central para el desarrollo de una perspectiva de la evaluación que efectivamente colabore en la mejora de las políticas. Y esa relación, se puede abordar a través de una conceptualización de la calidad institucional más amplia de la habitualmente utilizada, que enuncie una conexión entre gestión y política.

En este sentido, los lineamientos político – estratégicos resultan el primer paso en la definición de la calidad de las políticas públicas. El ejercicio del liderazgo estatal implica la definición política de las necesidades sociales que se priorizarán a través de las políticas públicas, entendiendo que tal selección implica una tensión constante de intereses en nuestras sociedades.

Comprender la relación entre política, políticas públicas y evaluación de esta forma, plantea la necesidad de fortalecer entonces la relación entre las esferas políticas y de gestión, y una forma posible de lograr este fortalecimiento es a través del concepto “ampliado” de calidad institucional.

Con esta expresión nos referimos a la calidad institucional en sus dos vertientes. Por un lado, la capacidad estatal para alcanzar resultados sociales efectivos (disminución de la pobreza, mejora de los sistemas de salud y educación, del acceso a la justicia, la infraestructura pública, entre otros), es lo que llamamos sentido “ampliado” de la calidad institucional. Por otro lado, la capacidad para alcanzar estos resultados a través de mecanismos de gestión eficaces y pertinentes que fortalezcan la propia institucionalidad pública.

Ante este concepto ampliado de calidad institucional, la evaluación cobra especial relevancia en el afianzamiento de la relación entre la construcción de los lineamientos políticos de gobierno (sentido ampliado de la calidad institucional) y las exigencias o desafíos de la gestión pública (Sentido estricto de la calidad institucional).

Es evidente que la falta de conectores entre las diferentes áreas de la administración pública, el tamaño, la diversidad y superposición de tareas de las organizaciones burocráticas, la falta de profesionalización del empleo público obstaculizan una gestión con mayor impacto social. También sabemos que las acciones y decisiones tomadas en el proceso de formulación, implementación y evaluación de una política pública se relacionan con decisiones de un contexto más amplio, construido por objetivos políticos que responden a una visión sobre el Estado, el desarrollo, la sociedad y los componentes asociados.

Resulta necesario entender a la administración como uno de los componentes del sistema político, directamente influenciado por los devenires históricos y complejas relaciones existentes entre los elementos que lo conforman. En este sentido, la falta de capacidad institucional del Estado para liderar el abordaje de las necesidades de los sectores más amplios de la sociedad (empleo, educación, salud, bienestar social, estabilidad económica, etc.) no es una mera consecuencia de la ineficacia de la administración, sino el devenir histórico de un modelo de Estado que ha predominado en América Latina, por lo menos por tres décadas (entre los años 70 y los años 90), donde la agenda de las decisiones y acciones no se encontró sustentada en la política como medio de construcción de un Estado integrador de las necesidades sociales, sino en los objetivos de grupos minoritarios de poder dominante.

La evaluación de las políticas y programas públicos es una estrategia importante a la hora de mejorar el proceso de toma de decisiones en el ámbito estatal. Aunque este potencial de la evaluación integral se fundamenta en el reconocimiento de la fuerte relación de incidencia recíproca que la misma adquiere con el entorno político y estatal.

La práctica de la evaluación, tal como se enunciara en las proposiciones de este documento, en ciertos contextos y tipos, puede significar un aporte relevante a la mejora de la calidad de las instituciones públicas. Pero para que este aporte se haga efectivo, es necesario tener en cuenta las condiciones de origen: contextos, valores, incentivos y saberes que inciden de forma determinante en su implementación.

La evaluación se sitúa frente al desafío de diseñar intervenciones que sean sinceras con sus posicionamientos de valores, confiables respecto de la información que producen y pertinentes en sus conclusiones de modo tal que la mejora de las políticas públicas, sea siempre el punto de llegada.

En línea con esta afirmación, podemos decir que es posible y significativo impulsar y realizar procesos evaluativos integrales de las grandes políticas y programas estatales, a través de la construcción participativa de información valiosa sobre los programas y su implementación.

Aunque compleja, es viable la articulación de actores de diferentes niveles de gobierno con el propósito de reflexionar y mejorar una política importante para la transformación social. La evaluación llevada a cabo de esta manera, permite la construcción de información sustancial sobre el significado social de las políticas y programas. Uno de los requisitos centrales para que la evaluación incida en los procesos de toma de decisiones, es el liderazgo político y profesional que pueden ejercer las máximas autoridades de las instituciones donde se lleva a cabo la evaluación.

Estas cuestiones, que refieren a la compleja realidad y relación entre los distintos niveles de las decisiones públicas, atendidas de forma integrada, pueden promover de forma gradual mayores niveles de articulación entre las políticas estratégicas, los desempeños de las instituciones y de las personas. En definitiva, aspectos centrales que se vinculan con la mejora en las acciones del Estado.

Desarrollo de una perspectiva integral de la evaluación

Retomamos el concepto desarrollado en las primeras páginas de este artículo: **La evaluación integral de políticas y programas públicos es una práctica de construcción, análisis y comunicación de información para mejorar tanto los procesos como los resultados de las decisiones e intervenciones del Estado. Implica una reflexión social compleja y participativa, que incluye el intercambio crítico y propositivo sobre los cursos de acción. El foco principal de atención de la evaluación se centra en la identificación, valoración y socialización de los resultados construidos por las políticas y programas, en términos de cambios sociales producidos en las condiciones de vida de la población.**

Esta definición refleja un tipo de evaluación que comienza a desarrollarse, como intento de abordar la temática desde la complejidad político – social que la misma implica, ligada a la toma de decisiones sobre la gestión de las políticas, basada en el propósito de mejora de la intervención estatal, y sobre todo, relacionando esta mejora con la transformación social posible y positiva para los sectores mayoritarios.

La evaluación integral entonces se caracteriza tanto por la centralidad que asume en su definición el contexto político y los valores sociales que se expresan como por la relación de incidencia que pretende asumir con las decisiones estratégicas del Estado.

Surge de la pretensión de optimizar el carácter transformador de la evaluación, en un contexto en el cual la discusión sobre la capacidad estatal es una preocupación nodal tanto del ámbito académico como político.

La perspectiva integral de la evaluación tiene el foco de atención puesto en los resultados sociales de las políticas, teniendo en cuenta la necesidad de valorar los diseños, procesos, resultados e impactos tanto a través de la descripción y análisis de las políticas, como a la percepción y negociación de los grupos involucrados.

Se impulsa además desde un respeto y promoción de los derechos humanos, entendiendo que los problemas de desigualdad social, libertad de expresión y organización política deben ser el eje vertebral de toda intervención en el ámbito de las políticas públicas.

Además, pretende desarrollarse desde una comprensión de la igualdad entre hombres y mujeres, teniendo en cuenta el atropello a estas últimas que todavía las instituciones sociales reproducen.

Por último, las identidades y diversidad cultural, es un valor altamente pretendido por esta perspectiva de evaluación. Las comunidades tienen historias, culturas, intereses y formas de expresión que deben ser respetados por los diseños de las políticas, y sobre todo por los procesos de evaluación. Esto significa que cada propuesta, cada práctica, debe diseñarse basándose en el respeto y comprensión de los grupos sociales que están involucrados en la política o programa que se intenta evaluar.

¿Es posible evaluar teniendo en cuenta todas estas cuestiones? ¿Cómo? ¿Cuáles son las condiciones que debemos tener en cuenta?

Hablaremos en dos planos. Por un lado, haciendo una breve referencia al diseño “macro” de situación de la evaluación. En segundo lugar, trataremos de enunciar cuestiones vinculadas con la práctica de la evaluación integral, con el propósito de iniciar y fortalecer una reflexión sobre la acción.

Posicionamiento de la evaluación integral en las decisiones de gobierno

Evidentemente, no existe una receta que nos indique como promover y menos asegurar una óptima relación entre la evaluación y la toma de decisiones orientadas a mejorar las políticas.

Proponemos ciertas ideas, en función del análisis realizado en los apartados anteriores.

1- La evaluación integral debe situarse cercana a la toma de decisiones estratégicas

Las experiencias recientes en diferentes países del continente nos impulsan a pensar que resulta deseable que la evaluación se desarrolle asociada tanto a los planes de desarrollo a nivel país (o región si hablamos de un nivel superior o inferior de gobierno), como a los planes sectoriales de las políticas (salud, educación, infancia, etc.).

Por lo tanto estamos diciendo que una perspectiva integral de la evaluación, se asocia a las instancias de planificación de las políticas públicas.

Esto implica el cuidado constante, tanto en el momento de los diseños institucionales de la evaluación (la creación de las áreas con tales competencias), como en el funcionamiento de los mismos.

El primer desafío de los equipos de evaluación debe ser mantener una cercanía crítica, reflexiva y propositiva con los ámbitos de toma de decisiones estratégicas en los cuales se desarrolla.

La tecnificación, aislación y supervivencia fronteras hacia adentro de los sistemas de evaluación, es un riesgo que debe controlarse antes de cualquier otra pretensión de la práctica evaluativa.

Esta primera definición, no nos dice taxativamente “donde” deben ubicarse las áreas o sistemas de evaluación, de que poder estatal debe depender preferentemente, ni que fisonomía estructural debe asumir.

Se entiende que esta cercanía con la toma de decisiones, plantea que la evaluación integral se ubicaría dentro de organismos estatales, pero puede asumir diferentes formas y dependencias que tienen más que ver con las características contextuales, de oportunidad y viabilidad, que con definiciones a priori.

¿Una agencia nacional de evaluación? ¿Una comisión de articulación entre poderes del Estado? ¿Una Secretaría de Estado dependiente del Ministerio de planificación (poder ejecutivo)? ¿Una jefatura de gabinete con competencia para conducir un sistema integrado de evaluación?

La discusión sobre la fisonomía no dispone de una respuesta única. Por eso, más bien, entendemos que puede asumir diferentes formas y dependencias, pero que en todas ellas debe tener en cuenta la primera cuestión de relevancia constitutiva y determinante de un sistema de evaluación integral: la cercanía con la toma de decisiones estratégicas.

Otra cuestión constitutiva de la evaluación integral es la atención a valores y principios sociales sostenidos por las políticas y/o programas a evaluar. La evaluación no ocurre independiente a los postulados ejercidos por las políticas y programas. Por lo tanto, el primer paso será identificar y explicitar cuales son los valores políticos y principios sociales que esa política o programa expresa. Es deseable además que el proceso de evaluación integral se involucre con los mismos, los comprenda, e intente un proceso de valoración que vaya en línea con ellos.

Por último, frente a este desafío, es importante pensar en la necesidad de impulsar consensos políticos basados en las instituciones de evaluación existentes, en las trayectorias históricas recientes que el país – o la región- ha presentado en la temática. Las posibilidades de éxito en la construcción de perspectivas integrales de evaluación aumentan si estratégicamente se inician y desarrollan desde la articulación de los actores institucionales ya vinculados desde la formalidad o la práctica con la evaluación.

2- La evaluación integral se nutre de diferentes tipos de evaluación

La evaluación integral se plantea como perspectiva. No se define únicamente ni por el momento en el cual se realiza, ni por el tipo de evaluación que realice.

La pretensión de incidencia en la toma de decisiones estratégicas y valoración de la transformación social de las políticas y programas, nos indica que la evaluación integral debe – o puede ser- tanto de diseño, de procesos, de resultados y/o de impactos.

Y nuevamente, el criterio más importante es el relacionado con la oportunidad y viabilidad del desarrollo de los sistemas de evaluación.

La pretensión ideal sería que un área de evaluación integral realice todo tipos de evaluaciones, exceptuando las obligaciones de control, transparencia y rendición de cuentas que debieran permanecer como competencias de los organismos creados específicamente para tal fin.

3- La evaluación integral se basa en la promoción de la cultura de la evaluación

La punición no resulta un incentivo articulador de perspectivas integrales de evaluación. Retomando la cuestión de la caracterización de los sistemas políticos, los diseños y prácticas de evaluación integral deben apostar al fortalecimiento de la cultura de la evaluación como estrategia eficaz para la valoración y comunicación política del curso de las políticas públicas. Para lo cual, será necesario profundizar en programas de mejoras de las competencias estratégicas y metodológicas para la evaluación, en ámbitos de formación en la temática, en redes de profesionales y otros ámbitos congregantes de evaluadores y evaluadoras. Resulta necesaria la discusión sobre los saberes faltantes para encarar experiencias de evaluación con un lenguaje político, basado en la comprensión de la complejidad de las políticas públicas.

Criterios para promover una práctica integral de la evaluación

En otro plano, hablaremos de la práctica de la evaluación. Por supuesto las grandes decisiones en materia de diseño y fortalecimiento de sistemas de evaluación constituyen el horizonte pretendido para el desarrollo de esta perspectiva integral de la evaluación. Pero, los cambios también se construyen “de abajo para arriba” en materia de políticas públicas. Las experiencias y prácticas de evaluación, y su

socialización, son un aporte sustancial, no solo a la propia institución, sino al aprendizaje, fortalecimiento y consolidación de la evaluación y su relación con el proceso de toma de decisiones.

¿Qué elementos debe considerar un diseño de evaluación desde una perspectiva integral? ¿Cuáles son las cuestiones a tener en cuenta para promover “buenas prácticas” de evaluación integral?

1- Poner en marcha estrategias de incidencia en la toma de decisiones. Articular la práctica con las definiciones y áreas de planificación.

La primera decisión estratégica de un proceso de evaluación integral será el análisis de las potencialidades y viabilidad para la incidencia de los resultados de la valoración, en el proceso de toma de decisiones para la mejora de las políticas y programas evaluados.

Este postulado, que frecuentemente encontramos en los escritos o manuales de evaluación, suele no cobrar el cuerpo necesario en la práctica de la misma. Es decir, algunos / as evaluadoras suelen pensar que “tener en cuenta la información construida en la evaluación, corre definitivamente por cuenta de quienes toman las decisiones, y por lo tanto excede a los y las evaluadoras”.

Esto es cierto solo en parte. Las decisiones están en manos de los y las responsables en el diseño, implementación y evaluación de las políticas. Pero los y las evaluadoras debemos poner en marcha estrategias concretas de sostenimiento de la relación con esos procesos, revisando el lenguaje, las formas, las vías de comunicación, las necesidades explícitas e implícitas de los demandantes, las cuestiones de viabilidad en las cuales podemos tener incidencia.

Una de estas estrategias es la asociación entre la práctica de evaluación integral y las definiciones, acciones o iniciativas de planificación que existieran en la política o programa a evaluar. Esta relación es muy importante para una perspectiva de evaluación centrada en la toma de decisiones.

Puede suceder que tal planificación no sea explícita, no se encuentre documentada formalmente. De todas formas, es necesario indagar sobre los postulados, propósitos objetivos o metas presentes, y más aún, ligar el proceso de construcción de la información que será insumo para la evaluación, a tales definiciones de planificación.

Otra de las cuestiones a tener en cuenta para afianzar la relación de la evaluación con la toma de decisiones es utilizar un lenguaje (en términos amplios) propio de la gestión: Evaluar no es investigar.

Tanto la definición de los temas, el abordaje, los tiempos, la extensión de los documentos y sus formas de redacción tienen que contemplar las formas propias de la gestión y los equipos de trabajo de las políticas y programas a ser evaluados, y este es un proceso que se construye con los actores involucrados, en cada caso.

Los y las evaluadores tienen que fortalecer sus competencias para comprender estos contextos, sus símbolos y sus lenguajes.

Por último, tanto en el momento de diseño, como de construcción de acuerdos y en la implementación, es necesario tener presente “el después de la evaluación”. El análisis de “los usos” debe ser constitutivo del proceso desde el inicio. La reflexión y diálogo con los equipos de gestión de las políticas acerca del “para qué evaluar”, fortalece la relación de la evaluación con la toma de decisiones. Esta no es una cuestión que pueda dejarse para el final, o peor aún, que quede fuera de las estrategias mismas de la evaluación.

2- Consolidar un proceso de evaluación, basado en múltiples estrategias metodológicas, centrado en la perspectiva de los actores.

Una de las características principales de la perspectiva integral de la evaluación es la comprensión de la centralidad que la perspectiva de actores tiene a la hora de valorar los múltiples aspectos que constituyen una política o programa público.

Se entiende que la evaluación integral es una construcción colectiva, por lo tanto subjetiva, y que el evaluador debe contar con las competencias adecuadas para liderar el proceso, proponiendo sobre el escenario a los protagonistas y equipos de la gestión de las políticas.

Por lo tanto, no existe una única metodología propia de la perspectiva integral de la evaluación, las estrategias y selecciones metodológicas dependerán de las características de la cuestión a evaluar, los recursos, las competencias para hacerlo, entre otras cuestiones.

Es propio de la evaluación integral sustentarse en estrategias que expresen la perspectiva de los diferentes tipos de actores involucrados en la política o programa: responsables, equipos, equipos relacionados, sujetos de las políticas, expertos, entre otros.

La cuestión radica en construir estrategias metodológicas pertinentes, centradas en las perspectivas de los actores, que cuiden sobre todo el respeto por los enfoques de derechos, entre otros, las identidades culturales y la igualdad de género.

Para esto, es necesario constituir equipos preparados y profesionalizados. Las competencias que estos equipos deben expresar son diversas, y puede ser este un tema de investigación en sí mismo. Pero, en términos generales, deben ser personas formadas en técnicas de investigación social, que comprendan el complejo entramado que se corresponde con las políticas públicas, que sean capaces de intervenir con empatía desde un rol de facilitador /a de un procesos de reflexión, más que de experto portador de verdades. Debe poder registrar, analizar e interpretar diferentes “voces” en relación a una política o programa, y ponerlas en relación para lograr una valoración que sea representativa tanto de las complejidades de la política, como de las diferentes perspectivas (que muchas veces pueden ser distintas y hasta contradictorias).

Para esto, puede colaborar la idea sostenida de evaluar para aprender. Pensar sobre todo en la práctica de evaluación como una situación de aprendizaje, donde la participación de cada quien es importante a la construcción final de los resultados.

3- Los diseños, procesos y resultados, deben estar dirigidos al impacto. El proceso de evaluación debe tener como norte el conocer y valorar la incidencia social de las políticas y programas.

Por último, la tercera cuestión constitutiva de la perspectiva integral de la evaluación: el foco en los resultados sociales de las políticas.

Hemos desarrollado que la evaluación integral no se acota a “un” momento ni tipo de evaluación. Debido a que es, tal como se expresa, una **perspectiva**.

Pero, la centralidad del propósito de conocer y valorar los resultados sociales de las políticas y programas, es una característica esencial de la perspectiva integral de la evaluación.

Esto significa que, principalmente, interesa a esta perspectiva, visualizar la relación entre las acciones del Estado y los cambios en las condiciones de vida de la población sujeto.

Tal como se ha tratado en esta investigación, la motivación de la perspectiva integral de la evaluación es su potencial como aporte al proceso de toma de decisiones públicas, en la valoración de un contexto donde el protagonismo de la intervención estatal promueva el desarrollo con inclusión.

Por lo tanto, el foco puesto en la valoración de los resultados, o impactos de las políticas es central.

La cuestión conceptual explicativa y distintiva de ambos conceptos, es tema de un amplio desarrollo de la evaluación, que no ha tenido lugar en este artículo. Nos referimos, en términos amplios, a los usos y cambios sociales, producto (aunque aquí también hay toda otra cuestión sobre la multiplicidad de causas) de las decisiones, expresadas en las políticas públicas.

El registro, análisis y valoración de las mejoras en la calidad de vida de la población (o ausencia de ellas), asociadas a la intervención estatal “guía” las intervenciones de una evaluación integral. La evaluación en el momento de diagnóstico, la calidad de los procesos, la identificación de resultados, debe estar orientadas a la promoción del registro y valoración de mejores resultados sociales de las políticas.

Esto no quita que para la evaluación integral sea importante intervenir en los momentos de diseño y proceso, debido a que, los logros y mejoras ocurridos en estas instancias del ciclo de vida de una política, se encuentra en relación con los resultados e impactos de las mismas. Por lo tanto, también es importante registrar y promover mejoras en estos momentos.

El objetivo es fortalecer la relación entre las acciones del Estado y la mejora efectiva de las condiciones de vida de la población, influyendo en el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, cada acción de la evaluación integral está orientada a registrar la incidencia de las políticas o programas en la población sujeto.

Reflexiones finales

Es posible afirmar que la evaluación es una temática en crecimiento, cuyas prácticas en el continente latinoamericano se fortalecen de los últimos años.

La práctica de la evaluación avanza más lentamente que la discusión, pero de todas formas es posible visualizar escenarios de aprendizaje compartidos entre los diferentes países, promoviendo un crecimiento tanto a nivel experiencial como de estrategias para la evaluación.

Los escenarios de gobierno, en los diferentes niveles, presentan la oportunidad de fortalecer la incidencia de la evaluación en los procesos de toma de decisiones acerca de las políticas y los programas públicos, pero no en cualquier contexto.

Existen una serie de características que debe asumir la evaluación para constituirse en un aporte a la mejora de las políticas públicas en su aspecto institucional, posicionándose cercana a los ámbitos de toma de decisiones, fortaleciendo el foco en los resultados de las políticas y las estrategias cualitativas en la construcción de la información.

Para que esta cuestión este presente, son varios los requisitos necesarios, y no dependen exclusivamente de la gestión de la evaluación. En primer lugar, fuera del ámbito de incidencia, pero no por ello debemos ignorarlo, encontramos los incentivos de desempeño de los actores de la política. Describir, valorar y comunicar resultados en materia de políticas públicas, implica tiempos que generalmente no coinciden con los tiempos electorales, y por lo tanto los incentivos más importantes de los actores de la política, basados en el reconocimiento positivo de los electores, tiene una relación indirecta y de ardua construcción para ellos. Esta es una cuestión necesaria de tener en cuenta a la hora de plantear estrategias que profundicen la relación entre la evaluación y la toma de decisiones.

Por otro lado, entendemos que la calidad de las instituciones públicas también debe incluir parámetros de valoración de los resultados sociales efectivamente alcanzados por la intervención estatal. Una gestión de calidad entonces es aquella cuyos logros son visibles en las mejoras que ha provocado en la

calidad de vida de la población involucrada. Además, los estándares de calidad también deben contemplar los diferentes aspectos que hacen a la gestión y sus procesos.

Los planes de mejora de las decisiones y acciones estatales debieran proponerse fijando estrategias y objetivos para ambas esferas. Esto es porque, la atención a una u otra selectivamente, atenta contra las políticas en el mediano plazo. Las concepciones de calidad acotadas a las fronteras internas del desempeño institucional, no nos llevan directamente a mejorar las políticas y sus resultados.

Por el contrario, los resultados sociales efectivos, difícilmente se lleven a cabo de forma sostenida sin atender a la mejora de los procesos de gestión.

La evaluación integral, se focaliza en los resultados de las políticas, para tomar decisiones de mejora en la gestión de las mismas. Por lo tanto, se plantea como una estrategia de articulación y visión completa del concepto de calidad institucional, planteando la comprensión tanto de los procesos, como de los efectos de las decisiones y acciones del Estado.

Si evaluar es aprender y reflexionar para alimentar el proceso de toma de decisiones, más que meramente controlar o rendir cuentas, entonces es necesario promover prácticas evaluativas que reconozcan la multiplicidad de elementos que interaccionan de forma incidente en los procesos de gestión y resultados de las políticas y programas públicos.

Por lo tanto, también se puede afirmar que existen requisitos o elementos necesarios de desarrollar para que la evaluación pueda incidir positivamente en la mejora de las decisiones públicas.

Esos requisitos, en términos generales, tienen que ver con:

- a- La evaluación integral debe llevarse a cabo en un marco de toma de posición sobre valores vinculados con la necesidad de un Estado que lidere acciones políticas tendientes a lograr mayores niveles de calidad de vida en los diferentes sectores de la sociedad, sobre todo en los que sufren necesidades más urgentes.
- b- El desarrollo de los sistemas de evaluación debe contemplar las características e idiosincrasia del sistema político en general y no de la administración pública en particular: sistema electoral, relación de la sociedad civil y de los grupos de poder con el Estado, funcionamiento de los partidos políticos, entre otros componentes.
- c- La práctica integral de la evaluación debe tener en cuenta que está tamizada por nociones sobre desarrollo social, y estas influyen en el sentido y la valoración de la eficacia, eficiencia, oportunidad y pertinencia de las políticas.
- d- Las propuestas de mejora de los procesos de toma de decisión e intervención estatal dependerá de los objetivos políticos que se le adjudiquen a esta institución. Por lo tanto la evaluación está en continua dependencia de los sentidos estratégicos del Estado, y no sólo de las metas de gestión propuestas.

La evaluación, desde una perspectiva integral, puede resultar un aporte importante a la mejora de la acción estatal orientada a lograr la transformación social.

Pero este propósito plantea una serie de desafíos a tener en cuenta a la hora de pensar, describir o proponer sistemas de evaluación integral.

Las decisiones públicas se construyen a través de “lo posible”, en un marco de intereses individuales, grupales y sociales en continua negociación, alimentadas, entre otros elementos, tanto por posicionamientos ideológicos y estratégicos como por saberes.

El diálogo en un contexto de puja constante, entre la lógica de la política y la lógica de la administración es un desafío principal de las evaluaciones desde una perspectiva integral.

Otro componente vinculado con la utilidad, condicionalidad y potencialidad de la evaluación para la transformación de las políticas refiere a la necesidad de promover la diversificación de la práctica evaluativa respecto de:

- 1- Sus funciones: Poniendo énfasis en la valoración de los resultados e impactos sociales de las políticas y programas, además de analizar sus procesos estándares de eficiencia.
- 2- Los actores intervinientes: La participación de los diferentes grupos involucrados en la política evaluada, es un requisito intrínseco a las evaluaciones que se pretendan pertinentes. Una adecuada selección de grupos y perfiles de personas, con el propósito de expresar las diferentes “miradas” sobre las políticas evaluadas, resulta central para la calidad del proceso.
- 3- Los momentos en los cuales se realiza la evaluación: Diversificar los momentos de implementación de acciones de evaluación, en relación siempre a la planificación de una política, es muy importante para fortalecer la relación entre la información construida y la toma de decisiones que mejoren las políticas.
- 4- Los usos de la información que la evaluación proporciona: Indiscutidamente, resulta necesario focalizar el uso de la información en el aprendizaje y la transformación de la política evaluada para mejorar la calidad estatal.

En definitiva, como cierre de este artículo, tal como sostuvieran las últimas proposiciones planteadas, y en base al desarrollo conceptual y empírico realizado, ***la evaluación integral, puede resultar una estrategia de mejora del proceso de toma de decisiones de los hacedores de las políticas, y de los resultados sociales finalmente conseguidos por las mismas***, si se tienen en cuenta la multiplicidad de aspectos que conforman la política, y se lleva a cabo teniendo en cuenta criterios antes enunciados.

Sin olvidar que en definitiva, a través de la mejora de las políticas, buscamos construir una ***América Latina más justa, donde sus habitantes puedan ejercer plenamente los derechos humanos***.

Bibliografía

Agencia Española de Evaluación (AEVAL), Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (2010) “Fundamentos de evaluación de políticas públicas”

En http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf

AMAYA, Paula (2016) “Evaluación de políticas y programas públicos: Un aporte al fortalecimiento del Estado” tesis doctoral. Doctorado en Políticas Públicas y transformación social. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Barcelona.

AMAYA, Paula (2014) “El proceso de evaluación del programa Conectar Igualdad en Argentina como referencia innovadora de una iniciativa interinstitucional y participativa” Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD) Serie Documentos Debate No. 20- XXVII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. "La Innovación en la Gestión Pública". Ensayos Ganadores 2014 <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/series/serie-documentos-debate-1>

BALLART, X. (2010) Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas. Publicado en: Q. Brugué y J.Subirats (eds.) Lecturas de gestión pública, Madrid, 1996 ISBN: 84-340-0907.

BUSTELO RUESTA, María (2001) “La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España:1995–1999. Universidad Complutense. ISBN: 84-669-2285-7.

BLUTMAN, Gustavo y CAO, Horacio (2012) “Hoja de ruta sobre reforma y modernización del Estado” en “Aportes” Año 18 número 30, revista de la Asociación de Administradores Gubernamentales de Argentina. ISSN 0328-5855.

- CASTRO, Manuel y otros (2009) “El sistema de MyE en México, un salto del nivel sectorial al nacional” en Serie documentos de trabajo, BM.
- CEPAL (2015) “Panorama social de América Latina” Edición 2014 9789211218817
- CUNILL, Nuria; OSPINA BOZZI, Sonia (2003) “Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas” Caracas: CLAD; AECI/MAP/FIIAPP, 2003.- 516 p.
- INAP México (2010) “La evaluación en el sector público” 121 Volumen XLV, N° 1 (enero-abril 2010) ISSN: 0482-5209 Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. www.inap.org.mx
- LAZARO, Blanca (2015) “Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y en América Latina” **Eurosocial**.
- Ministerio de planificación nacional y política económica área de evaluación y seguimiento de Costa Rica (2012) “Manual gerencial para el diseño y ejecución de evaluaciones estratégicas de gobierno”
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. “Guia de Monitoramento PPA 2012-2015.
- MORA QUIRÓS, Mario (2007) “Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: El caso de Costa Rica” CLAD - BM
- MUÑOZ, Mauricio (2005) “Evaluación de Resultados en Chile: el Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental” CLAD(<http://www.clad.org>)
- NADER, Rosa María (2005) “A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados. O caso do Governo Federal Brasileiro” CLAD, 2005 (<http://www.clad.org.ve>)
- NEIROTTI, N. (2012). Evaluation in Latin America: Paradigms and practices. In S. Kushner& E. Rotondo (Eds.), Evaluation voices from Latin America. New Directions for Evaluation. Traducción al español del autor.
- OSPINA, Sonia (2002) “Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora” VII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. LISBOA, PORTUGAL.
- PICHARDO MUÑIZ, Arlette (1997) “Evaluación del impacto social, el valor de los humano ante la crisis y el ajuste” Lumen Humanitas, Buenos Aires.
- SINERGIA (2012) (2014) “Guía Metodológica para el Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y la evaluación de Políticas Estratégicas” (2012), PBX: 3815000 www.dnp.gov.co Bogotá D.C., Colombia
- SUBIRATS, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corin y Varonne, Frederic (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Book Print Digital.
- SUBIRATS, Joan (2004) ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? Congreso Internacional del CLAD. Madrid.
- THWAITES REY, Mabel (2010) “Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?” en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, N° 27
- VILAS, Carlos (2011) “Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina” Colección Planificación y Políticas Públicas Ediciones UNLa. Lanús.
- VILAS, Carlos (2013) “El poder y la política, el contrapunto entre la razón y las pasiones” Editorial Biblos. Buenos Aires, Argentina
- VELEZ, Carmela (2006) “El cambio de paradigma en evaluación de políticas públicas: el caso de la cooperación al desarrollo” <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/anuario/articulos>
- WEISS, Carol H. (1998) Evaluation, second edition, por Editorial: Prentice-Hall, Inc.

Reseña biográfica

Paula Amaya, Doctora en políticas públicas y transformación social, Universidad Autónoma de Barcelona. Master en Gobierno y Desarrollo (UNSAM). Ganadora del concurso de investigación del CLAD en dos oportunidades (2008, 2014). Coordinadora de la Especialización en evaluación de políticas públicas de la Universidad Nacional de Lanús (UNLA) y la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). Docente e investigadora de UNAJ y Universidad Nacional de La Plata. Docente de grado posgrado en la UNLA, Universidad de Sevilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), entre otras. Consultora en diferentes países en temas de planificación y evaluación de políticas. Autora y expositora en diferentes congresos nacionales e internacionales sobre temas vinculados al fortalecimiento del Estado y la administración. Ha sido funcionaria en el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y desarrollado distintas responsabilidades en otros niveles de gobierno.

Cuadros

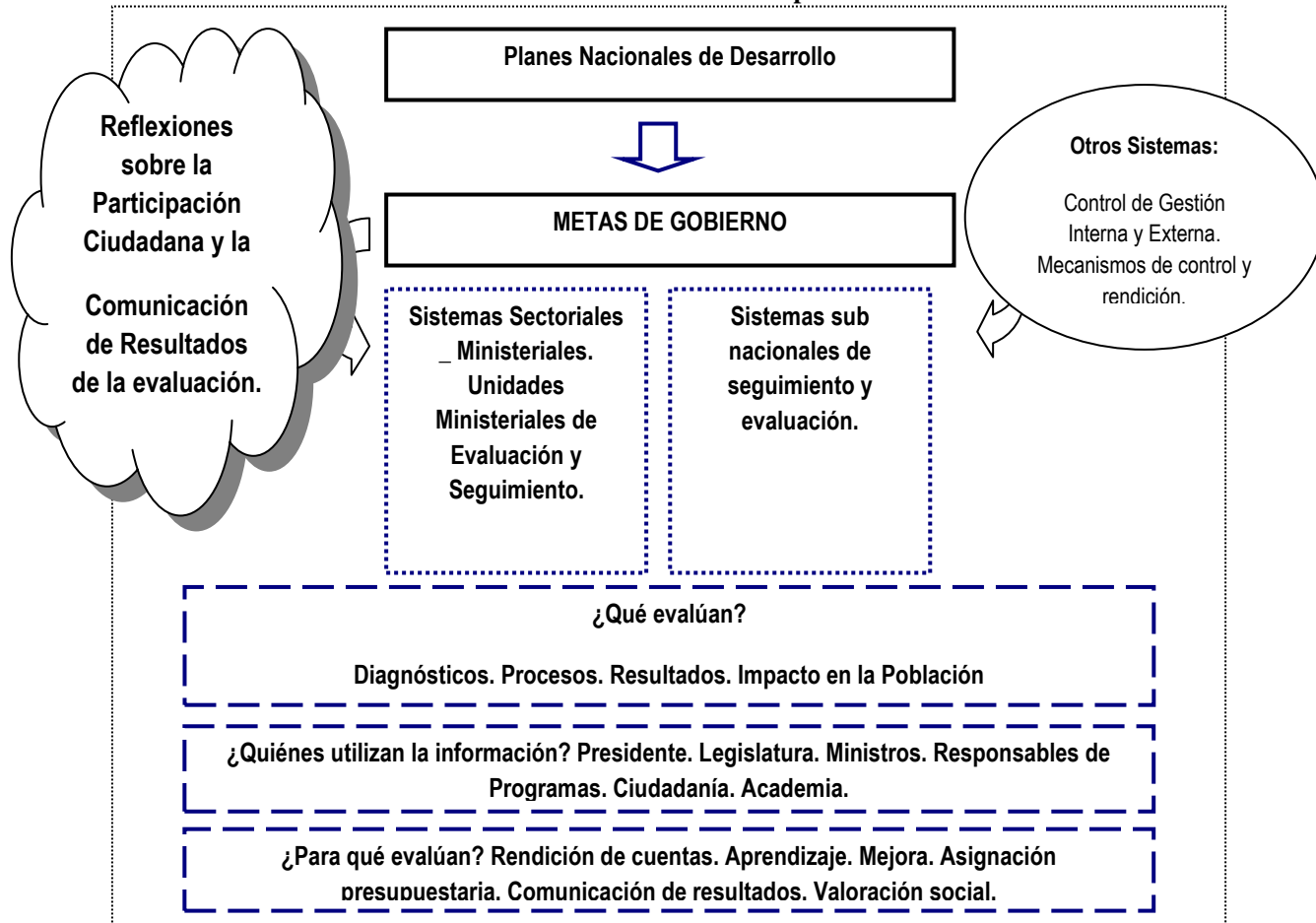
Cuadro 1: Desarrollo de componentes de la evaluación de acuerdo a tendencias neoliberales y populares

Conceptos y componentes de la evaluación	Tendencias neoliberales de la evaluación.	Tendencias populares de la evaluación.
Concepción sobre el Estado	“Estado mínimo” Conciliador de intereses de los grandes grupos de poder. Restringe la movilización social. Acota la participación de grupos representativos de bases en la toma de decisiones.	“Estado interventor” Rol protagónico en el liderazgo del sistema socio-político. Énfasis en la responsabilidad estatal sobre la inclusión social. Diálogo y participación de los grupos sociales más vulnerables.
Figuraciones sobre la política	Obstáculo de desarrollo de la sociedad y al desenvolvimiento del “Estado gerencial”	Ámbito para la elaboración y gestión de alternativas de transformación social.
Relación de la evaluación con la política	Se promueve la diferenciación entre política y evaluación. Se enfatizan los saberes técnicos y se pretende objetividad.	Se consideran en estrecha relación. La evaluación aparece como aporte a la construcción de las capacidades políticas y de gestión.
Sentido de la gestión de las organizaciones públicas	Hincapié en los defectos y debilidades de la gestión estatal. Impera el ideal del Estado “mínimo”. Las nociones de la gerencia privada son un valor positivo para el ámbito público.	Expresión de la necesidad de fortalecer las capacidades del sector público. Planificación y evaluación participativa del gobierno. Valoración de la identidad propia de las organizaciones públicas.
Sentido del empleo público	Sobrevaloración de competencias técnicas, subvaloración del compromiso político, importancia del acceso a cargos por concurso y la evaluación de desempeño como estrategias que logran por sí mismas mejoras en la gestión.	Valoración positiva del aumento del empleo público para fortalecer la presencia e incidencia del Estado en la inclusión social. Se valora el compromiso político con las funciones de inclusión social del Estado. En ocasiones se sub-valora el fortalecimiento de las competencias técnicas de las personas.
Horizonte de relaciones entre el Estado y la sociedad civil	Sobre valoración de las organizaciones no gubernamentales de ayuda voluntaria, para cubrir la intervención “defectuosa” del Estado. Subvaloración de la organización, representación y manifestación de los grupos sociales más vulnerables.	Frente a un Estado que lidera las políticas de inclusión, se entiende que la complejidad de la realidad conlleva la necesaria articulación con los diferentes sectores de la sociedad.
Objetivos de la evaluación de las políticas públicas	Controlar al Estado y sus actores (docentes, funcionarios, empleados), sistematizar y transparentar la información pública. Promover mecanismos de rendición de cuentas.	Conocer, valorar y comunicar los procesos y resultados de las políticas. Promover la participación de distintos actores involucrados. Promover situaciones de aprendizaje sobre la intervención estatal.

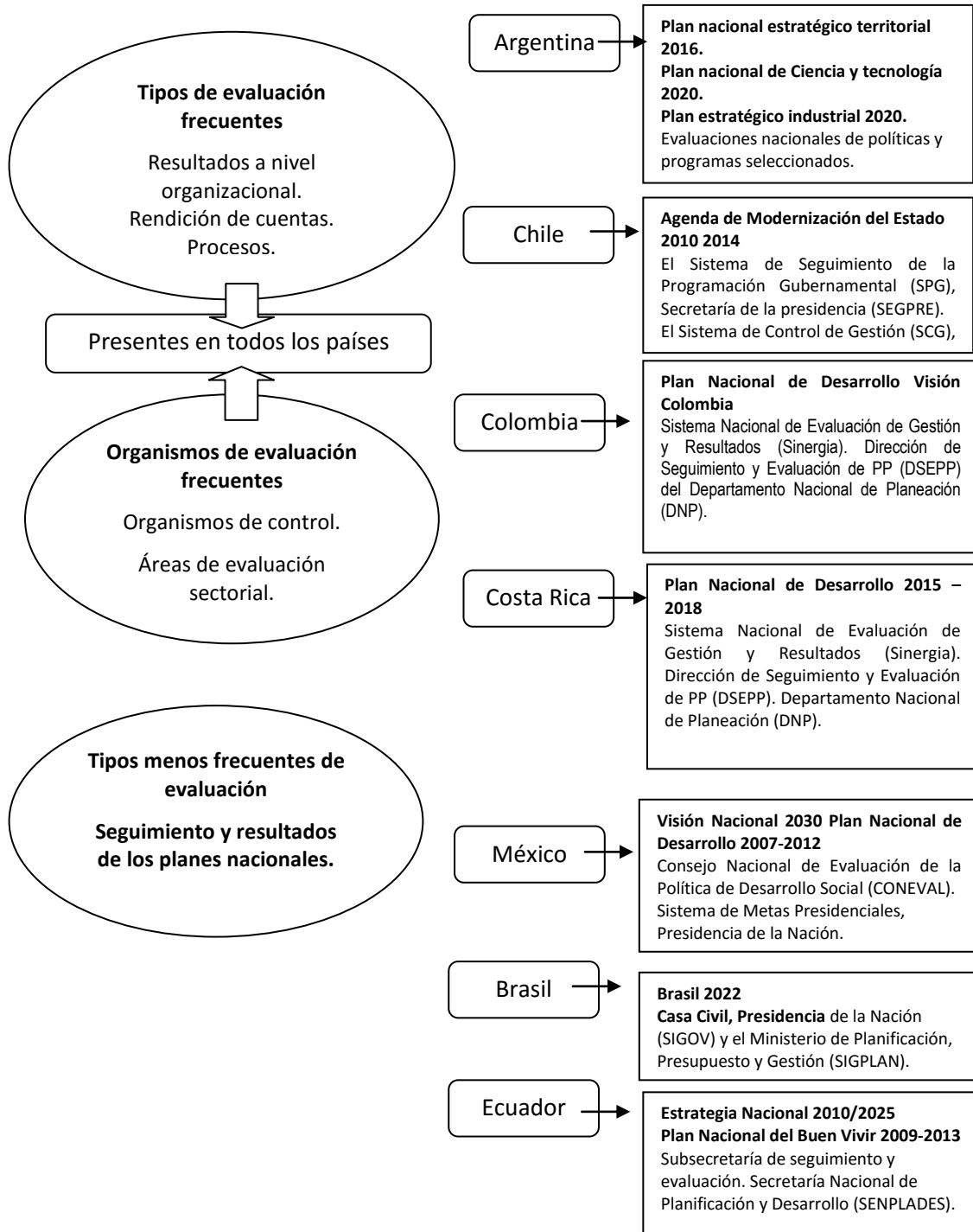
Quiénes evalúan principalmente	Las organizaciones no gubernamentales. Los organismos internacionales. Las agencias de control y rendición de cuentas.	Las áreas de planificación y liderazgo de los objetivos de desarrollo y de gobierno. Las universidades u organismos no gubernamentales convocados por el Estado.
Actores involucrados en la evaluación	Investigadores, analistas de políticas, profesionales de la evaluación, perfiles con pretensión de independencia de la esfera política.	Responsables de la implementación de las políticas, sujetos directos de las políticas. Profesionales de la evaluación.
Cómo se evalúa habitualmente	Analizando las incongruencias entre lo pautado y lo realizado. Haciendo énfasis en los errores cometidos y sus consecuencias. A través de la opinión que pretende objetividad de los expertos.	Promoviendo la participación de una diversidad de actores. Bajo la dirección del Estado. Poniendo el foco en los resultados alcanzados, aprendizajes y desafíos pendientes. Resaltando la subjetividad de las conclusiones.
Para qué se utilizan los resultados de la evaluación.	Para alimentar los debates académicos. Para emitir juicios de valor sobre la intervención del Estado. Para evaluar la eficacia y eficiencia de la administración.	De manera incipiente, para tomar decisiones de mejora de las políticas, conocer sus valoraciones sociales y comunicar los resultados alcanzados.

Fuente: Elaboración propia en base a diferentes textos relativos al rol del Estado y la evaluación

Cuadro 2: Elementos en la discusión sobre la práctica de la evaluación en América Latina



Cuadro 3: Tipos frecuentes, áreas y programas de evaluación en diferentes países de América Latina



Resumen

La evaluación de políticas públicas presenta una extensa historia de desarrollo teórico, prácticas y discusiones, tanto en España como en América Latina y el Caribe.

En los últimos años, se han reforzado las tendencias a comprender la esencia política de la evaluación, en relación a su carácter estratégico y su incidencia en los procesos de toma de decisiones.

Se presentan en el documento las conclusiones de un análisis acerca de los desarrollos recientes de la evaluación en diferentes países de la región (Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Argentina) y una discusión acerca de las estrategias posibles de fortalecer para mejorar la relación de la evaluación con la toma de decisiones en el ámbito estatal.

Este trabajo desarrolla además los criterios y elementos que conforman una perspectiva integral de la evaluación, haciendo foco en la complejidad de las políticas, teniendo en cuenta la insuficiencia de los modelos tecnocráticos que intentan hacer invisibles las contradicciones y resistencias de grupos e instituciones. Esta perspectiva pone el acento en la valoración social de los resultados de las políticas, a través de las múltiples voces que conforman las intervenciones estatales.

El desarrollo de esta perspectiva integral pretende ser el “punta pie inicial” de una propuesta para la práctica real de la evaluación (y el adjetivo no es redundante), entendida desde la importancia de las estrategias cualitativas y el involucramiento de los diferentes grupos de personas vinculados con las políticas.