

¿Una nueva gestión pública? Retos actuales para la evaluación de políticas públicas en Argentina



Roxana Mazzola y Arturo Trinelli***

Introducción

Al evaluar las políticas públicas se hacen presentes diversas miradas y perspectivas. Desde las perspectivas más amplias que conciben a la evaluación como proceso participativo, de aprendizaje institucional y distante al control, a los enfoques más restrictivos y positivistas ligados a la medición de la realidad social –muchas veces irreductible a una técnica– con supuesta neutralidad valorativa del evaluador.

Estas miradas presentan diversas definiciones sobre qué es evaluar, qué se evalúa y de qué modo, y portan determinada conceptualización de las políticas públicas, la gestión pública y el Estado. Las diferencias tienen consecuencias prácticas no menores al momento de realizar una evaluación y contribuir a la mejora de las políticas públicas.

* Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA), Magíster en Administración y Políticas Públicas (UDES) y Licenciada en Ciencia Política (UBA). Profesora titular de la cátedra de políticas sociales en la Maestría de Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social y Co-coordinadora del Diploma de Posgrado (FLACSO). Se especializa en políticas públicas, sociales, distribución y evaluación desde el Estado y el sector privado, y como investigadora, capacitadora y conferencista. Directora del Centro de Estudios y Desarrollo de Políticas (CEDEP), consultora experta en Políticas Sociales y especialista en la Secretaría de Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

** Licenciado y Profesor en Ciencia Política (UBA). Integrante del Comité de Redacción de la Revista Estado y Políticas Públicas (FLACSO). Docente-investigador del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO y de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), y profesor adjunto en la materia Gestión Pública de la Carrera de Trabajo Social (UNPAZ).

Actualmente no puede dejarse de reflexionar sobre las diversas miradas presentes, las prácticas y su vigencia. En ese sentido, este artículo orienta a dar cuenta de dos grandes retos para la evaluación de las políticas públicas en la Argentina actual. Por un lado, sobre el nuevo debate que se vislumbra sobre estas últimas, que parece nuevamente volver a blindarse con un presunto tecnicismo donde el resultado de su implementación resultaría incuestionable, cuando en realidad se trata de un proceso absolutamente ligado a motivaciones políticas de los actores intervinientes que empieza a dirimirse cuando se decide sobre el tipo de evaluación a impulsar (cerrada, abierta o mixta); la metodología a utilizar y las estimaciones previas sobre la manera en que sus resultados deben tomar conocimiento público. Por otro lado, también remarca los limitantes para hegemonizar un enfoque más amplio de la evaluación, ilustrando con el ejemplo de las evaluaciones desarrolladas durante los gobiernos del kirchnerismo cómo, pese a la existencia de múltiples procesos evaluativos y de la evaluación de importantes políticas –Asignación Universal por Hijo, programa Conectar Igualdad o Plan Nacer– no llegó a instalarse un enfoque o nuevo paradigma de evaluación de las políticas públicas que acompañe las miradas más amplias e inclusivas de la intervención estatal, resultando hegemónicos los viejos enfoques cuantitativistas o punitivos y posibilitando, así, la rápida extinción de prácticas y de miradas de otro tipo en el campo evaluativo que trasciendan la comprensión de la evaluación como control y recorte presupuestario.

Ejes del debate sobre el sector público

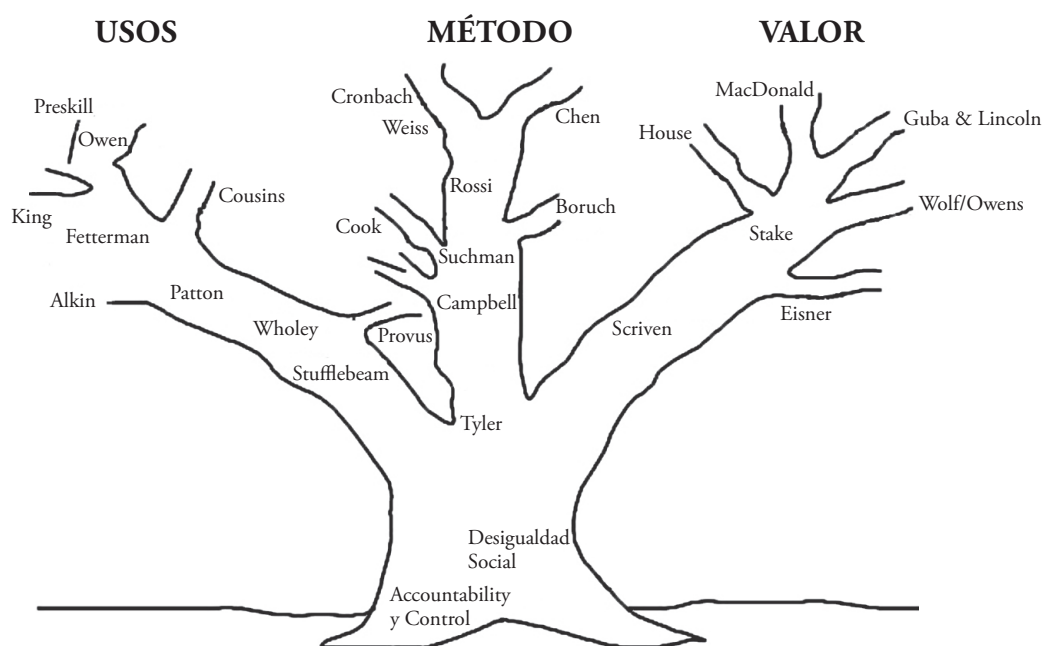
El debate sobre el sector público está signado por la discusión sobre los límites entre el Estado y el mercado sobre al menos tres ejes: i) quién conduce la economía de un país; ii) quién y cómo se opera sobre la cuestión social y; iii) cómo se atribuye racionalidad a la organización general de un Estado, entendiendo por racionalidad aquellas reglas objetivas que permiten un reclutamiento de un cuerpo burocrático altamente profesionalizado y competente para su función. En términos de Weber,

El “progreso” hacia lo burocrático, hacia el Estado que juzga y administra asimismo conforme a un derecho estatuido y a reglamentos concebidos racionalmente, está en la conexión más íntima con el desarrollo capitalista moderno. La empresa capitalista moderna descansa internamente ante todo en el cálculo. Necesita para su existencia una justicia y una administración cuyo funcionamiento pueda calcularse racionalmente, por lo menos en principio, por normas fijas generales como puede calcularse el rendimiento probable de una máquina (Weber, 2007: 1061-1062).

Así, podría pensarse que desde el golpe de 1976 hasta la crisis de 2001, se buscó operar sobre la idea de que el Estado era parte del problema y no la solución. Disuadiendo al Estado, desmembrándolo de activos y recursos, se buscaba impulsar un crecimiento económico que un Estado desnaturalizado en sus proporciones y atribuciones no podía asegurar.

Desde entonces, la evaluación de las políticas públicas adquiere una dimensión central, y se posiciona como un campo analítico y de estudio específico de continuo crecimiento no sólo en el ámbito académico sino también entre los tomadores de decisiones públicas. Como objeto de estudio pueden rastrearse sus antecedentes en la década del '90, aunque es recién en los 2000 que se consolida como agenda de investigación (Amaya, 2010). En este sentido, podemos encontrar diversas definiciones de “evaluación” que siguen la trayectoria de su evolución en el tiempo. No hay una única definición sino varias y, como señala Marvin Alkin (2004), las teorías de evaluación se pueden clasificar según el grado en que se centran en los métodos, usos o valoración. Estos tres enfoques constituyen las principales ramas del árbol de tradiciones en evaluación y hay diversas definiciones en relación con cada una de ellas (Mazzola, 2015).

Ilustración N° 1. Tradiciones en evaluación



Fuente: Alkin, 2004. *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences*, Thousand Oaks, California: Sage.

Sin desconocer estos debates, consideramos relevante sentar ciertos marcos básicos al momento de evaluar políticas públicas o programas en el Estado argentino. En este sentido, en términos generales, “evaluar” implica señalar el valor de algo o de alguien, como se desprende de la definición de la Real Academia Española: “evaluar” es señalar el valor de una cosa.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en su glosario de términos, entiende que la evaluación es la “apreciación sistemática y objetiva de un programa o política en curso

o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. La idea es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones. La evaluación también se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una política o programa. Se trata de una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, de una intervención para el desarrollo planeada, en curso o concluida” (OCDE, 2002: 21).

A partir de ello, en base a bibliografía de referencia en la materia¹ y como ha sido especificado en análisis previos (Mazzola, 2015), aquí se entiende que la evaluación es una actividad programada que emite juicios valorativos, fundamentados y comunicables sobre la planificación, la implementación y/o los resultados de las intervenciones públicas (políticas, programas y/o proyectos), sustentados en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información y comparaciones respecto de parámetros establecidos, para contribuir a la mejora de los procesos de gestión y legitimar social y técnicamente las políticas, con el fin de impactar en la calidad de vida de la población a través del fortalecimiento de las capacidades de intervención del Estado.

En esta definición se destacan algunos puntos que resulta pertinente precisar, sobre todo atendiendo a una definición de la evaluación de políticas. Así, podemos considerar a la evaluación desde múltiples perspectivas (Mazzola, 2015):

- Como *proceso institucional y actividad programada*, no esporádica o eventual. La evaluación constituye una intervención, deben preverse con anticipación las metodologías y técnicas a aplicar y las actividades a llevar a cabo con fines evaluativos y se le deben atribuir recursos específicos: personas idóneas, momentos y lugares específicos, equipos adecuados, insumos, dinero.
- La evaluación se propone mejorar las intervenciones públicas y *no el control ni la auditoría, ni tiene como fin la investigación*.
- *Aplicación de la evaluación a todas las fases del ciclo de la intervención pública*.
- *Énfasis en el entendimiento integral de las intervenciones*: resultados, impactos, sin olvidar los procesos y la teoría que sustenta la intervención.
- De *carácter pluralista y participativo* de los actores implicados, siempre que sea posible.
- *Indispensable no eludir el juicio de valor fundamentado*. El carácter distintivo de la evaluación es construir *juicios valorativos fundamentados* sobre los efectos de las intervenciones públicas, apoyándose en una metodología que ofrezca las mayores garantías de credibilidad. Se debe garantizar la fiabilidad de los datos, la solidez de los análisis, la credibilidad de los hallazgos, la validez de sus conclusiones y la utilidad de sus recomendaciones, así como cualquier otra cuestión de calidad técnica y metodológica que reflejara sus informes.
- *Consideración metodológica y procedimental como prolongación* (procedimientos sistemáticos) que aplica sistemáticamente el método científico para la recogida y análisis de información.

¹ OCDE (2002); AEVAL (2010); Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2000); Tamayo Sáez (1997).

- *Combinar técnicas cualitativas y cuantitativas, en lo posible*, triangulando los resultados. Hoy en día no se trata de contraponer métodos cuantitativos y cualitativos, sino de complementarlos para enriquecer los hallazgos evaluativos.
- *Comparaciones respecto de parámetros definidos*. Los juicios valorativos se emiten a través de la realización de comparaciones teniendo en cuenta modelos o estándares deseables, o bien respecto de sí mismos a través del tiempo o en comparación con otros casos; en suma, en relación a la direccionalidad o las metas que se habrán definido previamente. Se apunta a saber qué y cuánto cambió y poder emitir un juicio acerca de si la situación está mejor, peor o igual.
- *Debe incluir siempre recomendaciones para acciones futuras para la mejora de la intervención pública*, sea fortaleciendo líneas de acción o introduciendo cambios, y estas recomendaciones deben estar debidamente fundamentadas, apuntalando procesos de aprendizaje. Para que dichas recomendaciones se conviertan en mejoras reales en el diseño, la operación y los resultados de un programa, los hallazgos deben ser pertinentes, es decir, deben estar conectados con la lógica causal de la política pública, y no solo aludir a aspectos secundarios. Las recomendaciones tienen que ser factibles y realizadas con claridad y precisión, no genéricas.
- *Comunicables y entendibles* para los actores significativos y las audiencias identificadas, pues de otro modo será difícil que se apropien de las recomendaciones emergentes que permitan modificar la acción. Involucra también considerar un conjunto de dispositivos diversos para comunicar los resultados a través de publicaciones, informes, folletos, infografías, reuniones, talleres, medios de comunicación, etc.
- *Doble vertiente de utilidad: para la gestión y política para la mejora y diseño de acciones futuras*.
- *Finalidad última*: para la mejora de la calidad de vida de la población a través del fortalecimiento de las capacidades de intervención del Estado. La evaluación busca promover un mayor conocimiento de las intervenciones públicas, suscitando un cambio de cultura para mejorar lo público. No persigue la recriminación o sanción como fin último.

La evaluación en los hechos

Ahora bien, ¿qué sucede en la práctica concreta? Diversas experiencias en sistemas de evaluación de políticas públicas se encuentran tanto en países de América Latina, en los europeos, así como en los países anglosajones; en ellas se destaca un predominio y fuerte tradición en lo que se denomina la Nueva Gestión Pública (NGP). En ese marco, al analizar los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina tres tendencias pueden observarse a partir de las clasificaciones de Cunill Grau y Ospina Bozzi (2008) y Máttar (2010). Los países con sistemas de monitoreo y evaluación que siguen un “modelo con orientación política” o “modelo plan”, los “modelo con orientación económica” o “modelo presupuesto” y los que combinan ambas facetas, los “modelos mixtos”. También se encuentran aquellos que tienen un “modelo social”, donde se circunscriben los sistemas a los programas sociales. Mientras, por ejemplo, en Chile, Perú y Uruguay sobresale el vínculo de la evaluación con el presupuesto, más ligado al “modelo con orientación económica”. Por su parte, en el caso de Brasil y de Ecuador, los sistemas de monitoreo y evaluación están más ligados a la “planificación” y, por tanto, articulan en el marco de un plan de desarrollo. El caso mexicano se circunscribe al “modelo social”, centrado en la evaluación de programas sociales.

Por otra parte, desde la clasificación de los paradigmas de evaluación de Guba y Lincoln (2002), que distingue entre cuatro paradigmas: 1) de la “medición o positivista”, 2) de la “descripción o pospositivista”, 3) del “juicio o de la teoría crítica y vertientes relacionadas” y 4) de la “negociación o llamado pluralista y constructivista”; puede afirmarse que en países como Chile, Perú o Uruguay, más ligados al modelo con orientación económica, se hacen más presentes los paradigmas de la medición o descripción (positivista o pospositivista), y también en México predominan más estos paradigmas con desarrollos centrados en la evaluación de las políticas sociales. Por su parte, los sistemas de monitoreo y evaluación de Ecuador y Brasil, más ligados al “modelo plan”, introducen junto a los clásicos paradigmas de la medición y descripción, los paradigmas alternativos del juicio y la negociación en la evaluación de políticas. Más allá de los diversos predominios, todos los paradigmas conviven siendo ello expresión de la complejidad de la realidad social (Mazzola, 2015).

De este modo, sobresale que si bien los casos de Chile, México y Colombia son siempre tomados como ejemplos de buenas prácticas, atender a la experiencia de Brasil adquiere relevancia para la Argentina por la pluralidad de enfoques presentes y por la diversidad, y sobre todo también por tener en común su configuración político-institucional federal.

El caso argentino no está fuera de este contexto. Se destacan experiencias con énfasis en el monitoreo y desarrollos heterogéneos en evaluación según sea el organismo, es decir, recordando las diferencias entre procesos de monitoreo y evaluación, mientras el monitoreo refiere a la recolección sistemática de datos sobre cualquier componente de una intervención. Incluye también la descripción de los procesos y efectos de la intervención, información de costos, comparación de lo planeado y lo ejecutado y es un insumo básico que produce información a ser utilizada en la evaluación. La evaluación se centra en responder a las preguntas *por qué y cómo* se han alcanzado, o no, los resultados esperados. Tiene una intencionalidad explicativa, se realiza de manera puntuada, implica un análisis de relaciones causales y constituye una práctica de juzgamiento reflexiva y de movilización de conocimiento para el desarrollo de una organización social.

En el Estado nacional se fueron desarrollando desde los '90 y durante inicios del siglo XXI múltiples procesos de monitoreo y evaluación. Por ejemplo, el sistema de seguimiento físico-financiero implementado por la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, una experiencia piloto de programas orientados a resultados. También sobresalía un área destinada a este tipo de trabajos, que era la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS), responsable de cuantificar y evaluar el Gasto Público Consolidado. Por su parte, el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), aún vigente, es un sistema de monitoreo y evaluación de los programas sociales referidos a la pobreza implementados por diversos ministerios del Poder Ejecutivo nacional,² pero en general sus desarrollos en los últimos años han sido de uso interno para el Ministerio de Desarrollo Social. Esta área

² Durante el kirchnerismo, los organismos que integraban el Consejo de Coordinación de Políticas Sociales eran Desarrollo Social; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Educación; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Salud; Economía; Justicia y Derechos Humanos; Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

depende del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Además del SIEMPRO, existen otras áreas para el monitoreo y la evaluación de programas sociales dependientes de este consejo, como son el Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales (CCNPS), el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), el Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales (SISFAM), el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) y Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Es sobresaliente que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), el Ministerio de Salud (MSal), la Administración Federal de Ingresos Brutos (AFIP) y el Ministerio de Educación (MEduc) han ido consolidando durante el período de gobierno kirchnerista, con grados variables, robustas bases de datos relacionadas a sus temáticas (seguridad social, trabajo, salud, educación, etc.), así como también, y en especial, en las carteras de Trabajo y Seguridad Social se fueron desarrollando mecanismos y sistemas de seguimiento de la ejecución de las políticas en todo el territorio nacional. Lógicamente, con muchas oportunidades de mejora aún.

Por su parte, en lo que hace a la evaluación de resultados e impacto, se observaba la realización de algunos estudios por parte de diversos organismos de la APN. Allí se destacaban importantes desarrollos, como eran las evaluaciones del Plan Nacer-Sumar en salud, del Programa Conectar Igualdad –ligado a alfabetización digital, hoy bajo la órbita del Ministerio de Educación–, las múltiples evaluaciones realizadas en políticas laborales y de formación para el trabajo, o las evaluaciones de la Asignación Universal por Hijo, entre otros. Analizar estas experiencias cobra relevancia por el hecho de que las mismas no se difunden con la intensidad necesaria y hay cierta debilidad en la integralidad del sistema de evaluación. Al respecto se destaca que se contaba, por ejemplo, con 42 evaluaciones de ocho áreas del Estado nacional que fueron efectuadas entre los años 2009 y 2015, y sistematizados bajo el Banco de Evaluaciones de Políticas Públicas creado en 2015 en el marco del Programa de Evaluación de Políticas Públicas de la Jefatura de Gabinete, disponibles de forma online, pero que nunca llegaron a difundirse sus resultados a través de estrategias comunicacionales amplias hacia la ciudadanía.

Tabla N° 1. Ejemplos de áreas y tipos de evaluación realizadas por organismos de la Administración Pública Nacional de Argentina 2003-2015. Fuente: elaboración propia en base a información de los organismos de la Administración Pública Nacional.

Ministerio/ Organismo	Área con responsabilidades de evaluación	Tipos de evaluaciones
Educación	Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa	Construcción de Líneas de Base y evaluaciones de procesos y resultados de programas y planes educativos.
Educación	Área de Evaluación y Seguimiento del Programa Conectar Igualdad	Construcción de Línea de Base y evaluaciones de procesos y de resultados del Conectar Igualdad.
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales	Evaluaciones de impacto de los programas del Ministerio de Trabajo.
Salud	Área de Monitoreo y Evaluación del Plan NACER-SUMAR	Evaluaciones de procesos e impactos del Plan NACER-SUMAR.
Salud	Programa REMEDIAR	Evaluaciones de procesos e impactos del Programa REMEDIAR.
Agricultura, Ganadería y Pesca	Área de Control de Gestión del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP)	Evaluaciones de procesos e impactos de proyectos financiados por el PROSAP, así como también evaluaciones de impacto del PROSAP sobre determinados sectores.
Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	Subsecretaría de Evaluación Institucional	Evaluaciones ex-ante y de resultados de programas de ciencia, tecnología e innovación productiva.
Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales	Área de Evaluación del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)	Líneas de base y evaluaciones de procesos y resultados de programas y planes sociales.

En principio pareciera que las experiencias señaladas evidencian el predominio en el Estado nacional –a excepción del caso del SIEMPRO– de una perspectiva presupuestaria y operativa de la evaluación centrada en el monitoreo del gasto y de indicadores de desempeño (producto, cobertura, procesos y, en menor medida, resultados). Más allá de que cuando se abre y profundiza el análisis esto es mucho más heterogéneo.

También sobresale que las experiencias de evaluación llevadas a cabo en el Estado nacional todavía muestran debilidades en su inserción institucional e insuficiente articulación y coordinación entre sí. Entre los desarrollos más recientes y orientados a incidir al respecto sobresalía la creación en 2013 del Programa de Evaluación de Políticas de Públicas de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) de la Nación (Resolución N° 416). El programa tenía como finalidad la incorporación del análisis y evaluación de políticas públicas a la agenda gubernamental y a los procesos de formación de políticas públicas de los organismos de la APN con el objeto de generar un proceso de retroalimentación entre el diseño e implementación y los resultados e impactos de las políticas a fin de permitir la obtención de mejores resultados en la gestión de los asuntos públicos. Finalmente, conviene resaltar que con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo se había comenzado a implementar el proyecto PRODEV, cuyo objetivo era promover la implementación de prácticas de gestión por resultados en la APN.

Muchas de las prácticas mencionadas han sido redefinidas en la gestión de gobierno actual. En el ámbito específico de los estudios sobre Administración Pública, la iniciativa en curso reactualiza el debate sobre la evaluación de las políticas públicas, que desde fines de 2015 pareciera circunscribirse exclusivamente al análisis sobre las capacidades de los agentes públicos para desarrollar su función, el control sobre el presentismo de los empleados estatales y la dimensión del Estado, entendiendo por ésta ya no los efectos o alcances que promueven las políticas públicas sino solamente la cantidad de recursos humanos y económicos que se requieren para un óptimo funcionamiento del aparato estatal. De esta manera, pues, se impulsó una fuerte ola de despidos, especialmente en el 2016, de agentes ingresados durante la administración anterior y la incorporación de nuevos empleados presuntamente seleccionados sobre la base de criterios meritocráticos, así como la supresión de programas que se entendían superpuestos o de baja incidencia relativa.

Evaluar es hacer política

El balance acerca de los aportes y desafíos de los sistemas de monitoreo y evaluación amerita una reflexión, en especial, al considerar el nuevo énfasis que adquiere la necesidad de transformar el aparato administrativo estatal para tornarlo más democrático, eficiente y eficaz.

En la medida en que las políticas públicas de un gobierno permiten transformar la realidad de una sociedad, la evaluación es aquella actividad sistemática, fundada y socialmente legitimada que permite que dichas políticas alcancen sus objetivos a través del control y medición de sus impactos. Además, la introducción de nuevas tecnologías y formas de gestionar están produciendo una transformación profunda en las estructuras del Estado, a fin de cumplir con las demandas a nivel social de eficiencia y transparencia.

Por ende, la evaluación no solo es importante por la información que suministra a todos aquellos interesados en conocer los resultados de una política, sino por su efecto de retroalimentación en el proceso de elaboración de políticas y planes públicos, donde sus conclusiones y recomendaciones sirven de base para planificaciones futuras, en un intento de introducir racionalidad en la toma de decisiones, como ya se explicó anteriormente.

Pero la evaluación no se puede concebir únicamente como un proceso técnico, como pareciera querer presentársela hoy. Tiene también una significación política e institucional, ya que permite la introducción del debate público para mejorar las estrategias políticas de todos los sectores. Por ello, la evaluación puede considerarse como una herramienta crítica al establecer un juicio de valor sobre la acción estatal.

La evaluación de las políticas públicas en el Estado argentino a inicios del siglo XXI adquiriría un lugar diferente a las perspectivas centradas en el recorte de gasto y limitadas al control, posicionándose como una herramienta para consolidar procesos de aprendizaje y contribución a la mejora constante de las intervenciones públicas. Actualmente este proceso y visión está en entredicho y sigue siendo objeto de debate para las ciencias sociales.

En el contexto actual, ¿cuáles son las oportunidades de la evaluación entendida como proceso de aprendizaje institucional?, ¿cuáles son los cambios de sus orientaciones y usos? Aquí sobresale que los procesos de evaluación de las políticas públicas que trataron de iniciarse a inicios del siglo XXI, desde una mirada que trascienda el control y ligada a la evaluación como proceso de aprendizaje institucional, nunca llegaron a institucionalizarse y difundirse de manera suficiente en el Estado y la sociedad, quedando limitado su conocimiento al espacio de la red de trabajadores especializados en la temática.

Tampoco llegó a configurarse como mirada hegemónica este enfoque de qué es evaluar, persistiendo más bien la impronta previa. Esto manifiesta un limitante de la gestión anterior de gobierno, donde no logró trascenderse la huella y mirada hegemónica en el campo de la evaluación de la “evaluación como control” que fuera sostenida desde mediados de 1970 y sobre todo 1990, con su promoción de la reducción del Estado y la propagación de la Nueva Gestión Pública.

En este punto, resultan vigentes y aleccionadoras las palabras de Guba y Lincoln cuando al retrotraerse aún mucho más allá en el tiempo –a inicios del siglo XX– en la evolución de los diversos paradigmas de evaluación, concluyen que los proponentes del positivismo obtuvieron la hegemonía durante los últimos siglos y en las últimas décadas el manto de la hegemonía ha caído sobre los hombros pospositivistas, herederos naturales de los positivistas. Estos tienden a controlar las fuentes de información, las fuentes de financiamiento, los mecanismos de promoción y tenencia, los comités de disertación y otras fuentes de poder e influencia. Al menos hasta 1980 eran el grupo “en boga”, y siguen representando la voz más fuerte en la toma de decisiones profesionales (2002: 141).

Reflexiones finales: Oportunidades de evaluación

El artículo apuntó a considerar la dimensión práctica de la evaluación, así como a poner en valor las experiencias y resultados en procesos de evaluación de políticas públicas efectivamente realizados en el país, como punto de partida necesario para lograr opciones superadoras en la aplicación de esta valoración y técnica aplicada al quehacer estatal y avanzar en su institucionalización.

También orientó a aportar elementos para reintroducir la discusión y pensar desde qué marco se evalúan las políticas públicas y cómo promover su mayor desarrollo. Construir cultura de evaluación

implica promover procesos en este sentido, estimulando el involucramiento, la apropiación y la innovación en materia evaluativa. En nuestros días, esta discusión, lejos de ser teórica, posee importantes consecuencias prácticas relacionadas al bienestar y mejora de la calidad de vida de la población con las consecuentes garantías de los derechos económicos, sociales, culturales y civiles.

A partir de la rápida mención de estudios evaluativos que realizar en el artículo surge la pregunta obvia: ¿Se conocen estas evaluaciones? ¿Se ha sabido cuáles son sus hallazgos? El espacio de difusión ha sido mínimo. Sería interesante amplificar estas discusiones de manera informada, así como la realización de más evaluaciones. También es importante su registro y difusión. Sobre todo es valorable el trabajo no siempre visibilizado que realizan diariamente y desde hace años un conjunto de áreas de evaluación del Estado nacional y en ámbitos académicos que buscan aportar a la transformación. En este sentido, la sistematización, difusión, intercambio y conocimiento de estas experiencias constituyen un primer paso y desafío clave para potenciar las capacidades estatales en el campo de la evaluación.

Asimismo, como se ha visto, más allá de los esfuerzos, subsiste cierta heterogeneidad y desarticulación entre las diferentes experiencias. Las capacidades y avances entre las áreas de gobierno (salud, educación, trabajo, etc.) son muy diferentes entre sí y al interior de las mismas. En consecuencia, la dispersión y fragmentación de la información sobre metodologías de evaluación, procesos y resultados de las políticas y programas públicos ha tendido a dificultar, en buena medida, la sociabilización de los conocimientos y aprendizajes recorridos por cada organismo en esta materia. Por ello, otro reto central es potenciar el trabajo en red de las áreas estatales que avocan a la evaluación. Claro que no basta y la evaluación tiene que articularse con las universidades y la sociedad civil, pero comenzar por el fortalecimiento estatal es un paso básico con un peso central.

Las evaluaciones no lo dicen todo, son más bien un banco de evidencias y soluciones alternativas y deben ser entendidas desde ese marco. Los saberes no son congelados y requieren actualizarse continuamente. Por ello la relevancia de compartir sus resultados y aprendizajes durante el proceso evaluativo así como de mejorarlos, siendo ello un reto central cultural a modificar en la forma de pensar lineal y más punitiva, que dista del entendimiento de la evaluación como “proceso de aprendizaje institucional”.

Es claro que el horizonte actual para continuar apuntalando su desarrollo en el Estado debe partir de la consideración básica de que la evaluación busca promover un mayor conocimiento de las intervenciones públicas, suscitando un cambio de cultura para mejorar lo público. Tal como procuró demostrarse en este trabajo, no persigue la recriminación o sanción como fin último. Se trata de un “medio” y tiene que consolidarse en una práctica permanente en el Estado. Del mismo modo que con las políticas implementadas en la incertidumbre, no siempre se sabe qué pasará, la realidad del mundo cambia continuamente, hay que estar permanentemente innovando. Asimismo, si bien es claro que la lógica de las políticas públicas es con final abierto, las mismas deben apuntar a ampliar derechos y profundizar la justicia social en el marco de procesos políticos, y no en otro sentido. La evaluación puede aportar al respecto. El interrogante que queda abierto es si “el cambio de época” que se vive en materia de valoración de lo público en la Argentina y en un nuevo escenario Latinoamericano irá en ese sentido.

Bibliografía

- AEVAL (2010). Fundamentos de evaluación de políticas públicas”. Madrid: AEVAL. Recuperado de http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf
- Alkin, M. C. (ed.). (2004). *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Amaya, P. (2010). La evaluación de las políticas públicas como estrategia para la integración de la acción estatal. En P. Amaya et al (coord.), *El Estado y las políticas públicas en América Latina*. La Plata: COPPAL-AECID-Universidad de La Plata.
- Cunill Grau, N. y Ospina Bozzi, S. (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: informe comparativo de 12 países*. Caracas: CLAD-Banco Mundial.
- Guba, E. (ed.) (1990). *The Paradigm Dialog*. Londres: Sage.
- Guba, E. y Lincoln, Y. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: Sage.
- Guba, E. y Lincoln, Y. (2002). Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa. En C. Denman y J. A. Haro (comps.), *Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social*. Hermosillo, Sonora: El Colegio de Sonora.
- Máttar, J. (2010). Evaluación de programas y políticas públicas: algunos hechos estilizados en América Latina. *Seminario Internacional Planificación para el Siglo XXI*. Lima: ILPES/CEPAL.
- Mazzola, R. (2015). Paradigmas en evaluación y el rol del evaluador en el escenario actual de transformaciones del Estado. En N. Neirrotti (coord.), *La evaluación de las políticas públicas. Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado*. Remedios de Escalada: EDUNLA.
- Mazzola, R. (2015). *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2000). *Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2002). Glosario de términos sobre evaluación y gestión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. París: OCDE.
- Real Academia Española (2001). Diccionario de la lengua española (DRAE). Recuperado de <http://www.rae.es/diccionario-de-la-lengua-espanola>
- Tamayo Saéz, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (comps), *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.