

Cómo citar este artículo: Neirotti, Nerio, "Evaluation in Latin America: paradigms and practices", en *New Directions for Evaluation*, Inc., 2012 (en prensa). Traducción del autor: "La evaluación en América Latina: paradigmas y prácticas" (mimeo).

LA EVALUACIÓN EN AMÉRICA LATINA PARADIGMAS Y PRÁCTICAS EN LOS ÚLTIMOS TIEMPOS

Nerio Neirotti¹

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como propósito brindar un panorama del desarrollo de la función evaluación en América Latina en relación con el contexto sociopolítico, incluyendo las características de los Estados y sus relaciones con la sociedad civil. En esa línea, se abordan también las capacidades gubernamentales para diseñar y gestionar políticas públicas.

En primer lugar, se define y explica cuál es la perspectiva de la evaluación desde la cual se hace este análisis, concibiendo a la misma como un instrumento de aprendizaje, de responsabilización de los agentes gubernamentales, de construcción de instancias de diálogo entre los involucrados en políticas y programas y de transparencia de la gestión pública.

Posteriormente se caracteriza la práctica de la evaluación de políticas y programas en la región en función de tres momentos históricos: (a) la vigencia del Estado de bienestar; (b) la retirada del Estado en el marco del Consenso de Washington y la irrupción de las políticas neoliberales; (c) el retorno del Estado, el protagonismo de la sociedad civil y la política.

De estas reflexiones surge un análisis de las oportunidades y desafíos que enfrentan los evaluadores y decisores de política en nuestros días, con el que se cierra el capítulo.

¹ Sociólogo, especializado en análisis y evaluación de políticas públicas, Vicerrector de la Universidad Nacional de Lanús, ex Coordinador de Programas de Evaluación de IIPE UNESCO Sede Regional Buenos Aires.

PERSPECTIVA DE LA EVALUACIÓN

El Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (1981) brinda la siguiente definición: “la evaluación es el enjuiciamiento sistemático de la valía o el mérito de un objeto”. Etimológicamente, evaluar significa “valorar”, es decir, dar valor a algo o alguien. Implica, en consecuencia, hacer un juicio a partir del cual se ubica el objeto evaluado en algún punto de un *continuum* que tiene dos extremos: más / menos, mucho / poco, cerca / lejos, bueno / malo, adecuado / inadecuado, logrado / no logrado, etc.

En toda evaluación existe un “referente” (situación, estado esperado o deseado de lo que se evalúa) y un “referido” (objeto a evaluar). El referente suele ser el objetivo que se plantea como fin de la política, la visión de la institución, el objetivo o propósito del programa, que puede estar relacionado o no con ciertos estándares establecidos en los sistemas de políticas. El referente, en tanto situación deseada o esperada por un conjunto de actores involucrados en la política, se estructura subjetivamente y está condicionado por los valores de dichos actores. Puede ser también un estado anhelado que no necesariamente haya sido planteado antes como propósito u objetivo. A partir de la identificación del referente la evaluación se propone conocer la brecha entre la realidad que se está evaluando y el horizonte buscado, además de explicar las razones de dicha distancia (cerca o lejos).

Más que una evaluación en particular, realizada en un momento –erróneamente se ha pensado que sólo se evalúa cuando se pone a consideración un programa a fin de decidir si se ejecutará o no, o a posteriori de la finalización de su implementación–, vale destacar la evaluación como proceso, atento a un flujo permanente de producción, reconfiguración, transmisión y uso de conocimientos.

En tal sentido, la evaluación debe cumplir con todos los requisitos teóricos y metodológicos de cualquier investigación. Pero se trata de conocimiento aplicado, orientado a arrojar luz a las decisiones que se toman en los ámbitos públicos. También resulta común en nuestros días encontrar que, junto con las decisiones de carácter normativo que se toman desde los espacios centrales (o en la cúspide de la estructura jerárquica de los sectores gubernamentales tales como salud, educación, desarrollo social, economía, trabajo, etc.) existe un gran número de experiencias a nivel local o implementadas en la base de los sistemas (escuelas, centros de salud y hospitales,

centros comunitarios) que tienen una orientación innovadora y que pueden brindar valiosos elementos para la transformación de las políticas, en la medida que tengan anclaje institucional. Éstas ofrecen nuevos hallazgos y lecciones que facilitan la transferencia de experiencias a una escala mayor de aplicación y permiten de este modo producir generalizaciones a partir de casos particulares (Neirotti, 2008).

Toda política pública es una hipótesis (o un conjunto de hipótesis) de acción. Se espera que si se aplica la estrategia “X” se alcanzará la situación “Y”. En la sociedad del conocimiento, globalizada y sujeta a cambios permanentes, gran parte de las medidas que se toman en el sector público constituyen pruebas y experimentos sujetos a modificaciones permanentes en función de lo cual se vive en constantes procesos creativos e innovadores. La evaluación deviene, en este marco, un instrumento poderoso de aprendizaje a partir de la relación que establece entre el conocimiento producido y la práctica.

La evaluación tiene también como finalidad la facilitación del diálogo entre los involucrados. No sólo están concernidos en las políticas y programas los hacedores, políticos y técnicos, sino también los destinatarios de las mismas, los proveedores de insumos varios, los comunicadores y todos aquéllos que construyen valor en relación con una política o están concernidos de algún modo por ella. La evaluación debe proseguir dos propósitos más para ser útil. Por un lado, debe ser un instrumento para mejorar las condiciones de responsabilización (*accountability*) interna y externa. El ser evaluado contribuye a que los agentes de política respondan por su producción no sólo en el ámbito del sector gubernamental al cual pertenece (responsabilización interna) sino también ante el mundo político y social (responsabilidad externa), demostrando su compromiso por generar servicios de excelencia. Y por este camino se provee también de mayor transparencia a los procesos, sistemas y políticas, contribuyendo a través de las evaluaciones al debate público en torno a una actividad que es patrimonio de toda la sociedad.

La evaluación tiene una dimensión científico-técnica y otra política. La primera corresponde a la racionalidad de los medios en relación con los fines, la segunda tiene relación con el juego del poder entre los actores involucrados y los valores.

Al hablar de dimensión política sentimos la necesidad de diferenciar “la política” como actividad por alcanzar el poder o por conservarlo (*politics*) de la política pública

(*policy*) como proceso de decisión y acción orientado por objetivos y estrategias a fin de solucionar problemas públicos. Proceso que es socialmente construido, que está inserto en un marco institucional determinado y que acarrea antecedentes históricos. Si tomamos, por ejemplo, la política educativa, los actores (políticos, burócratas gubernamentales, técnicos, científicos, educadores, gremios, alumnos y sus familias, empresarios, iglesias, etc.) luchan por imponer sus puntos de vista, sus valores y sus prioridades en función de sus intereses y, en este sentido, según sea la cuota de poder que posean, se configuran cursos de decisión y acción desde el Estado —aunque con participación de la sociedad— a los que llamamos políticas públicas.

Las políticas públicas (incluimos en este concepto a los programas y proyectos) se nutren del saber científico-técnico, insumo indispensable para llevar adelante la deliberación pública en torno a problemas y cursos de acción. En este camino, la evaluación contribuye a construir la agenda de problemas públicos, a orientar el diseño y el desarrollo de políticas, estrategias, metodologías de intervención y dispositivos de gestión y también a guiar las prácticas de los agentes. Pero no es el procedimiento racional- técnico el único que orienta los procesos decisorios ni existe tampoco una sola “solución” científica a los problemas de la sociedad y las políticas sociales. Si así fuera estaríamos en presencia de decisiones tecnocráticas y autoritarias (por otra parte, poco realistas y de corta vigencia).

Tampoco es el campo científico y académico el que define los valores o fines que deben orientar las políticas públicas, sino que lo hacen los ciudadanos desde el campo de la política. Los valores no se imponen por razonamiento científico ni son determinados por especialistas, sino que son el resultado del juego del poder. El camino de construcción de las decisiones desde la política está trazado por luchas, equilibrios inestables y acuerdos, llegando de este modo a la negociación entre los actores (o a la imposición de medidas, por existir una situación de hegemonía, de unos hacia otros).

Se habla de “modelo racional” cuando sólo se toman en cuenta los aspectos científico-técnicos, mientras que cuando la decisión se apoya sólo en la negociación se habla de un “modelo incremental” (sólo se decide lo que puede ser negociado, y las decisiones se traducen en leves incrementos de lo que ya existe, generándose apenas modificaciones en los márgenes). Generalmente se suele dar una combinación de aspectos racionales y aspectos políticos (negociación) en la toma de decisiones, lo que

ha sido denominado como “modelo racional limitado” o “modelo de exploración combinada” (Merino y Cejudo, 2010; Aguilar Villanueva, 1996).

En este marco, la evaluación de las políticas y los programas debe tomar en cuenta tanto los requisitos científico-técnicos como los políticos. Entre los primeros se puede mencionar la consistencia del diseño, la pertinencia, la relevancia, la factibilidad y la sustentabilidad, la eficiencia, la eficacia y la efectividad, entre otros. En relación con los segundos cabe mencionar la viabilidad política e institucional, el consenso existente para hacer sostenible un programa, el fortalecimiento institucional que se genera a lo largo de su implementación, la adecuada articulación entre los ámbitos de gobierno y de gestión, la participación de los diferentes involucrados, la mejora del diálogo entre ellos, el aprendizaje organizacional, la facilitación de la responsabilización de cada actor y cada dependencia, la transparencia del programa, etc.

LA FUNCIÓN DE EVALUACIÓN EN LA REGIÓN Y SU CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO

El análisis del desarrollo de la función evaluación en un país o en una región requiere ser analizado en relación con el contexto sociopolítico en el que ésta se lleva a cabo. Es necesario entonces conocer cuáles son las tendencias en el desarrollo de los países, cuáles las formas en que se desenvuelve el Estado y los gobiernos de cada coyuntura, cuáles son las condiciones de la sociedad civil y su relación con el Estado y también cómo se caracteriza el diseño, la selección de alternativas y la implementación de las políticas públicas. Por lo que se señala en la parte final del apartado anterior, no es posible analizar la evaluación desde la evaluación misma sin correr el riesgo de caer en posiciones endogámicas. La evaluación es función de la toma de decisiones en políticas públicas y éstas son el resultado de las condiciones sociopolíticas.

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. El Estado omnipresente del primer período fue sucedido por una propuesta de achicamiento y retirada del mismo para revertirse posteriormente con una línea de recuperación de la intervención estatal y de dinamización de la actividad política.

La aplicación de la matriz estatocéntrica, en la época del Estado de bienestar, implicaba una decidida intervención del Estado en el plano de las políticas sociales y económicas y la planificación del desarrollo en todas las áreas. Estuvo, en general, sustentada por una alta movilización y organización política de tinte nacionalista con apoyo popular y una fuerte presencia de organizaciones de la sociedad civil (especialmente organizaciones gremiales, empresarias y de la economía social) asociadas al Estado y políticamente comprometidas (Garretón, 2000).

Los gobiernos autoritarios, en su mayoría con intervenciones militares, fueron el camino para acabar con los avances en materia de derechos sociales que significó el Estado de bienestar. Finalizados los mismos, quedó el campo abierto para el avance de las políticas de tinte neoliberal, tanto en lo económico (libre mercado) como en lo que se refiere a la intervención del Estado (mínima presencia, repliegue, privatización, tercerización) o a las políticas sociales (gasto social focalizado y políticas compensatorias). La matriz liberal se reflejó en un Estado mínimo y una sociedad civil fracturada y débil, que había sido fuertemente golpeada por los gobiernos autoritarios, no obstante lo cual se impulsó su participación e incluso se promovieron experiencias de gestión asociada pero desde una perspectiva de rivalidad entre el Estado y la sociedad civil. Esta última fue considerada equivalente a lo que es el mercado en el plano económico, en cuanto sus organizaciones fueron visualizadas como portadoras de la “libre iniciativa” social en contraposición a la “excesiva regulación” del Estado.

A la provisión de bienes y servicios desde el Estado en función de la lógica de la “oferta” se opuso la organización de las políticas sociales en función de la “demanda”. Más aún, la organización de la sociedad civil fue visualizada como sustituta del campo de la política (por entonces también muy debilitado) e incluso sus organizaciones fueron consideradas los ámbitos más idóneos para controlar el Estado. Una buena iniciativa, como es la ampliación de los márgenes de participación de la sociedad civil, fue desvirtuada por una orientación de oposición a la política y al Estado. En esta línea, se

replegó la actividad de planificación desde el Estado para dar lugar a la iniciativa privada mientras se aplicaron medidas que tuvieron su máxima expresión en las recomendaciones surgidas del Consenso de Washington.

El nuevo siglo nos encuentra en presencia de una mayoría de gobiernos progresistas en la región latinoamericana y de configuración de nuevos sujetos políticos con importantes niveles de movilización. Se le ha vuelto a dar al Estado el rol de impulsor del desarrollo económico y social y en línea con esto, la planificación de políticas vuelve a tener una importante presencia, aunque desde una perspectiva estratégica, superadora de la rígida y asfixiante planificación normativa, y sin dejar de considerar necesaria la transformación del Estado (modernización de la gestión y una mayor delegación de la provisión de servicios a la sociedad civil y al sector privado). A su vez, se han incrementado notablemente los niveles de organización y participación de la sociedad civil pero, en contraposición a lo que ocurrió durante el reinado del neoliberalismo, se ha generado un proceso de repolitización de la misma. En consecuencia, en lugar de una relación de oposición o competencia entre Estado y sociedad civil, se observa la construcción de lazos de colaboración, complementación y sinergia.

¿Cómo se desarrolló la función evaluación en estos tres momentos? En la época del Estado de bienestar, en la línea de la planificación normativa, se organizaron importantes ámbitos de generación de información que sentaron las bases del uso de la misma para la toma de decisiones (estadísticas económicas, censos, estadísticas vitales y educativas) pero no se llevaban a cabo tareas sistemáticas de evaluación. Una vez que se diseñaban los grandes planes orientados al desarrollo (tarea orientada por la política pero considerada eminentemente técnica) se hacía auditoría, seguimiento y supervisión, es decir, el énfasis estaba puesto en los procesos sólo desde la perspectiva del cumplimiento de las normas y procedimientos y era poco el espacio que quedaba para la “replanificación” (Matus, 1987). A lo sumo, la evaluación era utilizada como una actividad previa a la implementación de proyectos y centrada fundamentalmente en los estudios de factibilidad. Poco o nada se evaluaban los resultados, los efectos y los impactos de las políticas y programas.

Con las reformas del Consenso de Washington hubo un impulso decidido a las tareas de evaluación en las políticas públicas. Junto a los procesos de desestatización, privatización, desregulación, desconcentración y descentralización, y a la par del

impulso que se dio a los organismos de capacitación para los agentes de la administración pública, 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 los tres niveles de gobierno (federal, estadual y municipal).

En este período se hizo hincapié en la evaluación desde una perspectiva que fue de la mano de las llamadas reformas de segunda generación², 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. Más que un Estado productor de bienes y servicios, con este paradigma se propugnó uno desregulador, promotor y coordinador. En consecuencia, la evaluación, más que estar apegada a las normas, viró su atención hacia los resultados, el alcance de metas y a la calidad del desempeño de la gestión pública (Saltzman, 2003; Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2003).

Al considerarse a los destinatarios de los servicios varios del Estado como “clientes” o “consumidores”, se hizo incapié en su satisfacción, por lo que se entendió que la evaluación debía prestar atención a ella por medio de sondeos y de instrumentos tales como las “cartas de compromiso con los ciudadanos” (*citizencharts*). A su vez, la evaluación se hizo más necesaria en la medida en que se precisaba monitorear y evaluar los mejores caminos de la tercerización del Estado (*outsourcing*).

El paradigma de la nueva gestión pública tuvo una marcada orientación hacia la participación de las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil, las cuales incrementaron su número y su nivel de experiencia aunque no llegó la participación a un nivel tal como para alcanzar a desarrollar estrategias, metodologías y

² Se llamó “reformas de primera generación” a aquéllas que los gobiernos llevaron a cabo con el apoyo de los organismos internacionales, principalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, orientadas a revertir el déficit fiscal y transformar los modelos productivos hacia una economía abierta. Las “reformas de segunda generación” estuvieron orientadas a la transformación del Estado y de los sectores de salud, educación, trabajo, previsión social, etc.

una cultura de la evaluación participativa. Las simientes de este estilo de evaluación surgen en esta época pero habrá que esperar al nuevo milenio para encontrar un despliegue notorio del mismo, en conjunción también con el alto grado de movilización de los movimientos sociales que se generó en la región (de campesinos, de identidad racial, de género, locales, etc.)

Se generó, no obstante ello, una demanda creciente de profesionales asociados a la evaluación y la necesidad de formar recursos humanos. 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.

No obstante los avances anteriormente señalados ocurrió que, dado el origen de la demanda, la lógica que en muchos casos orientó las evaluaciones no fue precisamente la de los gobiernos y las políticas locales sino la de los propios organismos internacionales. Así, junto a propuestas estándar de reformas de políticas, similares en toda la región (los llamados “enlatados” de la política y los programas públicos) se produjeron actividades de evaluación destinadas a garantizar el buen desarrollo de dichas propuestas más que a generar aprendizajes y creatividad para el diseño y puesta en marcha de políticas acordes a realidades diversas.

Cabe recordar que, a su vez, se buscó cumplir con un doble propósito: por un lado, conocer cómo funcionaban las políticas públicas en general y en instituciones correspondientes a cada sector (sistemas provinciales de educación y salud, escuelas, hospitales, centros de salud, oficinas provinciales y municipales de desarrollo social, etc.) a partir de sus resultados; pero por el otro, generar competencia entre los distintos efectores de los servicios (escuelas, hospitales, etc.) y conformar “cuasimercados” que aseguraran el mejor producto sobre la base de una buena “elección racional” de los “clientes”, estrategia de dificultosa aplicación y bajos resultados a partir de las condiciones desiguales de la ciudadanía y la dudosa posibilidad de “elegir”.

Frente al crecimiento de la movilización política, la consolidación de los movimientos sociales, el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil y los procesos de modernización del Estado en marcha, la región se encuentra hoy ante el desafío de generar nuevos estilos de evaluación en el marco de otras modalidades de

política pública. Por un lado, la presencia de diversos actores participando en el diseño e implementación de políticas da lugar a la llamada forma de gobierno “multinivel”, donde confluyen el gobierno nacional con los provinciales / estatales y municipales, y de “gestión asociada”, con la participación de agentes gubernamentales y no gubernamentales. A su vez, se avanza en el desarrollo de políticas intersectoriales, donde confluyen distintas áreas del gobierno y de la sociedad civil (educación, salud, trabajo, género, infancia, juventud, etc.) para la solución de problemas, integrando agendas, estrategias y presupuestos.

Todo esto invita a prestar mayor atención a los aspectos políticos de la evaluación, toda vez que la complejización de la interactorialidad supone aunar voluntades, construir consensos, gestionar las diferencias e interpretar valores, intereses y discursos diversos (o variados “relatos” explicativos de la realidad, verdaderos marcos teóricos de carácter más formal o informal, más explícito o implícito). Estos cambios también reclaman una agudización en el análisis de los recursos que cada actor provee, sean éstos de orden económico financiero, físico, cultural, de poder o simbólico.

La atención puesta a la dimensión política de la evaluación se refleja en la mayor emergencia de propuestas de análisis y mapeo de actores y en la inquietud por los aspectos institucionales, culturales e identitarios de los grupos sociales en la evaluación. Se traduce a su vez en la preocupación por darle a ésta un sesgo iluminativo (recuperando la propuesta de Parlett y Hamilton, 1972) y empoderador (de Fetterman, 1994). Más aún, la estrategia concebida por Pablo Freire (2008) de hacer del conocimiento un recurso de poder que facilite la emergencia de los oprimidos, si bien tuvo gran vigencia en los '60 y los '70 para luego caer casi en el olvido, es recobrada actualmente, en el marco de la sociedad del conocimiento, cuando más patente se hace que éste constituye el principal recurso de generación y distribución de riqueza y poder.

Además, emerge de manera cada vez más notoria el propósito de prestar mayor atención a la comunicación y el uso del conocimiento generado a través de las evaluaciones. No sólo es importante que éste sea válido (respondiendo a las necesidades de cualquier investigación científica de consistencia en el uso de la teoría, el método y los datos empíricos), pertinente y relevante (es decir, que se ajuste a las necesidades de información que dan lugar a la evaluación y que se responda con un caudal suficiente de datos de calidad), sino que también es menester desarrollar adecuadas estrategias de

comunicación y asegurar la aplicación de los resultados de la evaluación para la toma de decisiones.

Una de las dificultades generadas en las etapas anteriores es que tanto la comunicación como el uso de las evaluaciones se dieron por garantizadas en virtud de que se sobredimensionó el aspecto técnico. Prestar atención a los valores e intereses de los diversos actores requiere construir puentes de comunicación desde el momento mismo de la implementación de la evaluación, generando los ajustes necesarios con anticipación (es decir, validando el proceso) a fin de garantizar el entendimiento y el consenso acerca del objeto a evaluar y el modo de abordarlo. Tal como plantea G. Majone (1996) los académicos (sesgo prevaleciente entre quienes trabajan en evaluación) frecuentemente olvidan que no basta con utilizar datos (o argumentos fácticos) sino que también es menester saber argumentar y persuadir (algo que conocen muy bien los políticos).

En cuanto al uso, en la etapa actual se ha dejado de pensar que es responsabilidad exclusiva de los decisores (entendiendo que el evaluador termina su trabajo con la provisión de los resultados de su investigación, dejando en manos del político su aprovechamiento). Desde los sistemas de evaluación se tienden a generar argumentos convincentes respecto de la utilidad de la información producida, incluyendo recomendaciones con diversas alternativas o cursos de acción, tanto para los niveles centrales como locales de gobierno. No sólo existe la preocupación de que los decisores tomen en cuenta el conocimiento producido por las evaluaciones, sino también de que se apropien del mismo aquéllos que son protagonistas activos y destinatarios de las políticas.

Cabe señalar una diferencia existente en las tres etapas en relación con el foco de la evaluación. En la fase del Estado de bienestar el eje se centró en el control de los procesos (preestablecidos por los planificadores), puesto que se entendía que una buena planificación (desde la perspectiva normativa) garantizaba de por sí, si se aplicaba como se había previsto, el logro de los resultados esperados. En la etapa posterior el énfasis estuvo puesto sobre los resultados, entendiéndose que se daba lugar a la libertad de implementación de los diversos actores y niveles de gobierno y que esto generaba mayor creatividad, eficiencia y efectividad. Pero a su vez requería de instrumentos evaluativos que permitieran verificar la existencia de una buena gestión, además de comparar experiencias y estilos.

Sin embargo, poca fue la atención que se puso sobre los procesos, de modo que no se podía contar con explicaciones causales sobre la incidencia de los múltiples aspectos de la implementación en los resultados de los programas. De este modo, la implementación de programas pasaba a ser una “caja negra” y las recomendaciones sobre la gestión de los mismos terminaban quedando libradas a la intuición de los agentes. En una etapa como la actual, donde se ha visto que no es posible atenerse a recetas uniformes de políticas y que los rumbos de las mismas están sujetos en gran parte a la innovación y a la experimentación, se considera necesario indagar tanto sobre los resultados como sobre los procesos de implementación, estableciendo los nexos entre ambos que permitan fortalecer las recomendaciones y, de este modo, garantizar el uso de la evaluación para la toma de decisiones.

En cuanto a los aspectos metodológicos, en la época del Estado de bienestar se conformaron, tal como se planteó, variados organismos de producción de información estadística que proveyeron información útil para hacer el “seguimiento” de los planes, pero fue recién en la segunda etapa donde se idearon estrategias para relevar resultados e impactos. Sin embargo, el camino seguido fue predominantemente el del positivismo empírico, llegando en muchos casos a descalificar otros enfoques no cuantitativos, tales como el fenomenológico, el constructivista o el hermenéutico y a calificarlos como “no científicos”. Tal como se plantea anteriormente, estas metodologías cuantitativas, preferiblemente basadas en modelos experimentales o cuasiexperimentales, poco permitían conocer sobre las razones de los buenos o malos logros de los programas y menos llegaban a proveer material para el aprendizaje. Tampoco se podía considerar del todo confiable la información producida (sobre todo tratándose de las políticas sociales) y muchas veces ésta no llegaba a tiempo como para contribuir a la toma de decisiones.

En respuesta a estas carencias, sin menospreciar las metodologías cuantitativas, aunque propugnando un uso más *aggiornado* y menos costoso de las mismas y resultados más rápidos (*rapid appraisal methods*, uso de muestras intencionales, modelos “antes – después” sin grupos de comparación, etc.), surgieron inquietudes por aplicar enfoques alternativos, de carácter naturalista, que se caracterizan por su carácter holístico y por tener en cuenta las perspectivas de los distintos actores, haciendo de la evaluación un ámbito de diálogo entre ellos y resaltando el papel “mediador” que se debe jugar en la misma (Guba y Lincoln, 1989; Shadish et al, 1991).

Como síntesis de la exposición anterior, a continuación se ofrece un cuadro con los distintos parámetros utilizados para hacer la comparación de los tres momentos sociopolíticos y su correlato en la función evaluación.

Características de la evaluación en distintos contextos sociopolíticos

| Tipo de sociedad | Matriz estatocéntrica | Matriz neoliberal | Matriz de articulación Estado/sociedad |
|--|--|--|---|
| Parámetros | | | |
| Presencia del Estado | Estado de Bienestar | Retirada del Estado | Retorno del Estado |
| Participación social y política | Movimiento nacionalista popular Sociedad civil politizada | Empoderamiento de la sociedad civil indiferente a la política Oposición Estado/sociedad civil | Sociedad civil repolitizada Proyectos y reconfiguración de sujetos políticos movilizados |
| Tipo de planificación | Tradicional normativa | Estratégica con mínima participación estatal | Estratégica con mayor participación estatal |
| Lógicas para la toma de decisiones | Preeminencia de la lógica técnica (planificación) y administrativa (control de procesos) | Preeminencia de la lógica técnica | Rescate de la lógica política y articulación con la lógica técnica |
| Orientación de los sistemas de evaluación | Producción de datos estadísticos en apoyo a la planificación | Indagaciones sistemáticas con atención a la validez de las mismas (producción de información) | Atención puesta no sólo en la producción de conocimiento “válido”, sino también en la comunicación y el uso del mismo |
| Foco de la evaluación | Evaluación ex-ante Auditorías y control de procesos | Evaluación expost Resultados | Resultados en relación con los procesos (gestión) |

| | | | |
|---------------------|---|-------------------------|--|
| Metodologías | Análisis de procedimientos Estadísticas Prospectiva (factibilidad / viabilidad) | Cuantitativa (impactos) | Combinación cuantitativa / cualitativa |
|---------------------|---|-------------------------|--|

Fuente: elaboración propia

OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

En cuanto recurso para la mejora de la gestión pública e instrumento para el fortalecimiento y la profundización de la democracia, la evaluación presenta una serie de oportunidades y desafíos a las organizaciones gubernamentales, académicas y de la sociedad civil en general.

En primer lugar, existe una amplia gama de sistemas institucionales de evaluación en muchos países, aunque en gran medida éstos son sectoriales y no se han producido los mecanismos de articulación entre los mismos. Sin duda, no son las estructuras de evaluación, que están a cargo de funciones de apoyo (no toman decisiones, sino que proveen conocimiento para la toma de decisiones) las que pueden resolver estas carencias, sino que son los protagonistas mismos de las políticas (decisores en distintos niveles, de perfil tanto político como técnico) pero la evaluación puede inducir a la reflexión acerca de la necesidad de responder a problemas complejos e integrales con políticas también articuladas y comprehensivas.

Estas instituciones vienen formando sus propios recursos humanos desde hace varios años y a su vez son fuente de demanda de capacidades de evaluación en el mercado profesional de la región. En este sentido, han contribuido a la movilización de recursos humanos desde diversos campos profesionales (sociología, antropología, economía, educación, psicología, salud, etc.) que están confluyendo en el espacio de la evaluación. Esta movilización ha dado lugar a la generación de ofertas de formación y capacitación en el mundo académico, con distintos formatos: maestrías, cursos de posgrado o materias de evaluación en carreras de especialización, diplomados y maestrías. A su vez, son numerosos los seminarios y congresos con distintos focos (políticas públicas, administración, metodologías de investigación, planificación, etc.) que incluyen el tópico de la evaluación en sus agendas de discusión y diseminación y

las publicaciones científicas también contienen artículos dedicados a la temática. Todo esto brinda un panorama promisorio para la profesionalización de la actividad que requiere, no obstante lo anterior, la voluntad combinada de los ámbitos gubernamentales, de las instituciones académicas de formación y de las sociedades o redes de evaluadores.

En relación con las últimas, en gran parte de los países se han formado redes nacionales de evaluadores por propia iniciativa de grupos organizados desde la sociedad civil y existe la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe (ReLAC) que nuclea a la mayoría de ellas. Además se ha formado, con el impulso del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, la Red Latinoamericana y del Caribe de Monitoreo y Evaluación (REDLACME). Ambas se han propuesto contribuir a la profesionalización de la evaluación, la formación de recursos humanos y el fortalecimiento institucional de los gobiernos y de las organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de la función. A ellas se agrega la Red de Evaluadores de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (EVALUN LAC), que nuclea a evaluadores de organismos de Naciones Unidas de la región, ya sea que pertenezcan al staff o que sean contratados periódicamente. Esta tiene a su vez fluidos contactos con las otras dos redes. Las tres llevan a cabo encuentros periódicos y se han transformado en espacios de consulta y solicitud de recursos por parte de gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y organismos internacionales.

En cuanto al nexo entre evaluación y toma de decisiones, existen distintos tipos de relación, ya se trate de la evaluación como recurso al servicio de la planificación o de la toma de decisiones presupuestarias (este último más restringido) (Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2003; Zaltsman, 2004). Alcanzar un nivel considerable de vinculación entre evaluación y toma de decisiones será sin duda un arduo trabajo que va de la mano con el crecimiento de la cultura evaluativa. Generar condiciones para el uso del conocimiento producido por la evaluación es tarea tanto de las instancias políticas y técnicas de decisión (en la medida en que exista el convencimiento de su beneficio) como de los evaluadores (saber dialogar, interpretar las demandas de conocimiento, argumentar y convencer) y también de los encargados de la ejecución de las políticas (aquellos que están en la “producción” y “distribución” de los servicios, que necesitan “apropiarse” de los resultados de la evaluación).

Pero sobre todo es menester “transformar el monstruo en aliado” (Mokate, 2000), esto es, lograr que se deje de ver a la evaluación como una amenaza (instrumento de control, fiscalización y coacción) y que se la perciba como una oportunidad. En lo inmediato: como la posibilidad de aprender juntos reflexionando sobre la práctica, de dialogar, de conocerse, de reconocerse, de darle mayor calidad a las políticas, de responsabilizarse y de hacer más transparente y valorada la propia gestión. En lo mediano: como un instrumento para profundizar la democracia, generar mayores condiciones de equidad y elevar la calidad de vida de toda la población.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (Estudio Introductorio y Edición) (1996), *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel A. Porrúa.
- Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (compiladores), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- Bozeman, Barry (Coordinador), *La gestión pública. Su situación actual*, México, CNCPPAP / Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires, CLAD / BID / EUDEBA, 2000.
- Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia (comps.) (2003), *Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna y Democrática: Experiencias Latinoamericanas*, CLAD/AECI/MAP/FIAPP, Caracas.
- Fetterman, D. M. (1994), “Empowerment Evaluation”, en *American Journal of Evaluation* 1994, 15, 1.
- Freire, Pablo (2008), *Pedagogía del oprimido*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Garretón, Manuel (2000), *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*, Rosario, Homo Sapiens.
- Guba, Egon y Lincoln, Yvonna S. (1989), *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park, Sage Publications, USA.

- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (1981), *Standards for evaluations of educational programs, projects, and materials*, New York, McGraw-Hill.
- Majone, Giandomenico (1996), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE.
- Matus, Carlos (1987), *Política, planificación y gobierno*, Caracas, ILPES / Fundación Altadir.
- Mokate, Karen (2000), “Transformando el ‘monstruo’ en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social”, Washington, BID/INDES.
- Merino M. y Cejudo G.M. (2010), *Problemas, decisiones y soluciones*, México, FCE / CIDE.
- Neirotti, Nerio (2008), *De la experiencia escolar a las políticas públicas*, Buenos Aires, IPE UNESCO Sede Regional Bs. As.
- Parlett, M. y Hamilton, D. (1972), “Evaluation as Illumination: A New Approach to the Study of Innovative Programs”, Occasional Paper, Centre for Research in the Educational Sciences, University of Edinburgh.
- Shadish, William R. Jr., Cook, Thomas D. y Leviton, Laura C. (1991), *Foundations of Program Evaluation. Theories of Practice*, Sage Publications, Newbury Park, USA.
- Zaltsman, A. (2004): “La Evaluación de Resultados en el Sector Público Argentino: Un Análisis a la Luz de Otras Experiencias en América Latina”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No.29.