



EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTEXTO, TENDENCIAS Y DESAFÍOS PARA LA REALIDAD ARGENTINA

VANESA E. CASTRO (*)

Instituto de Investigaciones Socioeconómicas. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de San Juan.

RESUMEN

Durante las últimas tres décadas la evaluación de políticas y programas sociales ha transitado hacia un ámbito de mayor profesionalidad, dando lugar al desarrollo de metodologías y teorías propias. No obstante, el complejo escenario actual caracterizado por profundos cambios en el sector público hace evidente la necesidad de una mirada más acuciosa de los sistemas de gestión y administración de políticas públicas. En tal sentido la evaluación de políticas públicas sugiere un abordaje integral que trascienda la mera tarea de control y análisis fragmentado de las intervenciones e incluya en el campo evaluativo una reflexión sobre la pertinencia, oportunidad, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los programas y proyectos así como una reflexión sobre las lecciones aprendidas.

El presente artículo propone una revisión de las principales tendencias de la evaluación de políticas públicas, teniendo en cuenta que la misma ha ido sentando paulatinamente las bases en el espacio público, el sector privado y en el mundo de los organismos no gubernamentales tanto a nivel regional como internacional. Se propone una mirada retrospectiva de la cuestión y, en función de ello, se plantea un análisis de los actuales desafíos para contribuir al desarrollo de una cultura de evaluación que contenga referentes claros en evaluación de programas y políticas públicas en nuestro país.

PALABRAS CLAVE: políticas públicas; evaluación; institucionalización; desafíos.

(*) Mariano Moreno 367 (Este) Departamento 3 Planta Alta. Capital – San Juan. vanesa.e88@gmail.com. El presente trabajo es fruto de la beca de investigación categoría Estudiantes Avanzados, desarrollada en el marco del PETAS, durante el período 2013 y 2014.

EVALUATION OF PUBLIC POLICIES: CONTEXT, TRENDS AND CHALLENGES FOR THE ARGENTINEAN CONTEXT

ABSTRACT

During the last two decades the evaluation of social policies and programs has gone to a higher level of professionalism leading to the development of methodologies and theories. However, today's complex environment characterized by undergone radical changes in the public sector makes clear the need for more conscientious looks, systems management and administration of public policy. In this sense, the evaluation of public policies suggests a comprehensive approach necessary to transcend the mere task of monitoring, analysing fragmented interventions and including the evaluation field of reflect on the relevance, timeliness, effectiveness, efficiency and sustainability of programs and projects and lessons learned.

This paper proposes a review of the major trends in the evaluation of public policies in the national context, given that it has been slowly laying the groundwork in the public space, the private sector and the world of non-governmental organizations both regionally and internationally. Also, this paper proposes a review of the matter and analysis of the current challenges to contribute to the development of an evaluation culture that contains clear references in program evaluation and public policy in our country.

KEY WORD: public policies; evaluation; institutionalization; challenges.

INTRODUCCIÓN

Este artículo se propone abordar la cuestión de la evaluación y las políticas públicas en un escenario muy particular. Estamos en vísperas del cumplimiento del plazo de los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), acuerdo firmado en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en septiembre del 2000. Una amplia agenda de compromisos sociales no alcanzados se abre paso en las discusiones sobre efectividad e impacto de las políticas públicas. El inminente lanzamiento de un nuevo compromiso, los llamados Objetivos de Desarrollo Sustentable¹ (ODS), destaca el papel central que la evaluación debe cumplir en el quehacer de las políticas públicas, particularmente aquellas vinculadas a los sectores sociales más vulnerables. Parece existir en todos los gobiernos de los países desarrollados y en vía de desarrollo, un decidido consenso sobre la relevancia de la evaluación de las políticas públicas y programas sociales. Tan es así que el 2015 ha sido declarado el “Año Internacional de la Evaluación²” (Evalyear), como una iniciativa para fortalecer la demanda, el uso y las capacidades de evaluación en el diseño de políticas públicas. Es en este contexto que

1 La ONU colabora con los gobiernos, la sociedad civil y otros socios para aprovechar el impulso generado por los ODM y continuar con un plan para después de 2015. Se espera que las medidas que se tomen en 2015 se concreten en nuevos objetivos de desarrollo sostenible que den continuación a los ODM. www.un.org

2 EvalYear fue declarado inicialmente en São Paulo, Brasil, en la Tercera Conferencia Internacional sobre Capacidades Nacionales de Evaluación, desarrollada en el año 2013 y organizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La declaración ha sido rubricada por 33 organizaciones voluntarias de evaluación en todo el mundo, y se espera sea avalada formalmente por la ONU en Noviembre 2014. www.mymande.org

el presente artículo aborda la relevancia de la evaluación.

Trabajos recientes destacan la relevancia de la evaluación de las políticas públicas como una forma de ser más efectivos en la reducción de las desigualdades sociales (Segone, 2006). En términos generales serían tres los aspectos que sobresalen en las discusiones recientes. Primero, el desarrollo y progreso social de los últimos años no logran reducir la desigualdad e inequidad social. Sumado a esto, a pesar de las innovaciones institucionales y programáticas, las soluciones que se ponen en marcha no siempre generan los resultados esperados. Segundo, la complejidad de las sociedades que presentan una desigual distribución de las oportunidades y los problemas que genera en consecuencia exige miradas más perspicaces sobre las políticas y programas que se están implementando. Por último, es necesario garantizar el uso eficiente de los recursos, ante lo cual la evaluación podría ofrecer una mirada valiosa al proceso de gestión de las políticas, ya que proporciona insumos útiles para la toma de decisión sobre la racionalidad, el desempeño y la valoración de la efectividad de las políticas.

Este artículo pretende centrar la evaluación como necesidad en el sector público y como tópico de formación y ejercicio en el ámbito académico y no gubernamental en el contexto nacional. Al hablar de evaluación se intenta superar aquellas prácticas que en nombre de la misma, básicamente, se materializan a través de sistemas control y sanción, entendiendo que la principal intencionalidad radica en el aprendizaje y la búsqueda de enseñanzas que se constituyan

en fuente de mejoras a la experiencia, al logro de políticas y programas más eficaces, eficientes y sustentables en el tiempo.

En principio es necesario reconocer que cada país o región ha desarrollado sus propias estrategias de evaluación y ha aplicado enfoques de manera particularizada, contribuyendo a incrementar el acervo de metodologías y teorías. El caso de Argentina presenta algunas contradicciones. Por un lado, el país ha adoptado un modelo productivo y ha rediseñado un sistema de políticas sociales que parecían olvidadas en la década del noventa. La primera década del nuevo siglo ha evidenciado un rol protagónico del Estado en materia social, con un sustancial cambio respecto de lo observado durante los últimos 30 años³. Sin embargo, el desarrollo de la evaluación de las políticas públicas no ha acompañado esa mayor intervención estatal en el campo social. Así, el desarrollo de las prácticas de evaluación es incipiente y no llegan a cubrir todo el espectro de programas sociales nacionales ni aún el del conjunto de programas focalizados. Las evaluaciones sectoriales que están actualmente en proceso probablemente aporten datos útiles para la toma de decisiones pero no permiten afirmar que se esté en camino hacia la institucionalización de un sistema evaluativo⁴.

3 Sólo entre el 2001 y el 2002 el Gasto Público Social (GPS) cayó (un 4% en términos nominales) respecto de la década del noventa. Entre el 2002 y el 2003 el GPS creció, respecto del PBI, más de 15%. Desde el 2003 tuvo un aumento nominal de 21%, logrando, a finales del 2010 un aumento acumulado del 118% (datos oficiales, INDEC)

4 Si se compara el crecimiento de sistemas nacionales de evaluación de Argentina con el de otros países de la región, es fácil observar cuán lejos está Argentina en el proceso. Sólo por mencionar algunos ejemplos, véase el caso de CONEVAL en México (www.coneval.gob.mx) y de SINERGIA en Colombia (www.sinergia.dnp.gov.co).

En este sentido la evaluación enfrenta nuevos desafíos que, para Feinstein (2004), pueden resumirse en: (a) orientar las acciones de evaluación hacia el buen gobierno, combinando el énfasis en la rendición de cuentas (*accountability*) con el aprendizaje sobre la experiencia; (b) desarrollar sistemas evaluativos que produzcan información pertinente y oportuna, y mecanismos que garanticen la comunicación de los resultados y su utilización en la toma de decisiones; (c) promover la demanda y el uso de la evaluación, reduciendo el riesgo de producir evaluaciones que no se usen, y siendo estratégicos al decidir qué, cuándo y cómo evaluar; y (d) aprovechar y desarrollar las capacidades de evaluación existentes, particularmente en el contexto Latinoamericano. En términos generales estos desafíos no tienen otros objetivos sino los de profundizar la democracia, generar mayores condiciones de equidad y contribuir a elevar la calidad de vida de toda la población (Neirotti, 2012), a través de sistemas de evaluación que generen información relevante a la toma de decisiones y a la etapa de diseño e implementación de las políticas y programas.

En función de lo planteado este artículo se despliega presentando, en primer lugar, el significado y alcance actual de la evaluación, profundizando en los antecedentes históricos y en el proceso de institucionalización de la misma en el contexto de América Latina. Seguidamente, se exponen las tendencias regionales y nacionales en materia de evaluativa. Finalmente, se desarrollan algunas reflexiones finales en torno a los desafíos que presenta la política pública

Argentina, en particular, y la comunidad evaluativa, en general, para promover a una política evaluativa transversal.

1- EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESARROLLO DE SU CONCEPCIÓN

La evaluación puede ser caracterizada como una disciplina nueva pero una práctica antigua (Martinez, 1998). De cualquier manera, su alcance y significado han ido transformándose durante el proceso de desarrollo institucional dando lugar a concepciones de sus funciones disímiles y complementarias.

En cuanto a las dos principales funciones de la evaluación, Scriven⁵ (1967) fue el primero en sugerir la distinción entre “evaluación sumativa” y “evaluación formativa”. Así pues, en su función sumativa, la evaluación puede utilizarse para la rendición de cuentas, para certificar o para seleccionar un programa o proyecto, poniendo el énfasis en los resultados y siendo percibida, muchas veces, como una herramienta de control y sanción que se encuentra al servicio de la alta gerencia para controlar tanto el desempeño institucional como individual. En su función formativa, la evaluación puede utilizarse para la mejora y el desarrollo de una actividad (o programa, o producto, etc.).

Durante los últimos veinte años, los gobiernos y las agencias internacionales de desarrollo han adherido a la función formativa

aceptando la idea de la evaluación como una herramienta para mejorar el desempeño de un programa o proyecto (responsabilidad positiva) en nombre de los actores sociales involucrados, suministrando a quienes toman decisiones, información pertinente para resolver problemas. Siguiendo esta línea, hoy se concibe a la evaluación como una forma de indagación o investigación de tipo valorativo, es decir, generadora de juicios de valor en función del patrón normativo de los involucrados en la intervención social (Brown, 2001). De la misma manera, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) brinda una definición que abarca ampliamente las aristas de su significado actual:

Evaluación es “*Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de un diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la 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 de beneficiarios y donantes. La evaluación también se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, 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*”.

A partir de ello se puede sintetizar que la evaluación produce conocimiento respondiendo a los siguientes propósitos: (a) brin-

⁵ Más tarde, Stufflebeam (1989), refiriéndose a esas mismas funciones, sugirió la distinción entre evaluación proactiva, que sirve a la toma de decisiones, y evaluación retroactiva, que sirve para delimitar responsabilidades.

dar aprendizaje continuo para la mejora del ejercicio del poder y la gestión pública; (b) responsabilizar a los agentes involucrados en el planteamiento de políticas públicas; (c) rendir de cuentas; (d) crear transparencia e infundir confianza respecto de la gestión de las políticas públicas por medio de su función comunicativa.

2- ANTECEDENTES SOCIOPOLÍTICOS EN EL SURGIMIENTO DE LA EVALUACIÓN

Es importante entender que diversas tendencias marcaron el camino para el surgimiento y desarrollo de la evaluación en América Latina y el Caribe teniendo en cuenta que la cooperación internacional ha realizado importantes aportes al desarrollo de sus sistemas de seguimiento y evaluación. En síntesis, Neirotti (2012) presenta tres los momentos históricos que caracterizan la evolución de las prácticas de evaluación de políticas y programas en la región.

En primer lugar, en el marco de la planificación normativa de tipo desarrollista, se organizaron importantes ámbitos de generación de información que sentaron las bases del uso de la misma en la toma de decisiones (estadísticas económicas, censos, estadísticas vitales y educativas). Se diseñaron grandes planes orientados al desarrollo (sobretudo técnico) a los cuales se les hacía auditoría, seguimiento y supervisión al cumplimiento de normas y procedimientos. Sin embargo en esta época no se llevaban a cabo tareas sistemáticas de evaluación.

Más tarde, en la línea de las reformas del Es-

tado orientadas por el Consenso de Washington, hubo un impulso decidido a las tareas de evaluación en las políticas públicas. Junto a los procesos de desestatización, privatización, desregulación y descentralización, y junto con el 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.

Por último, en la etapa del retorno del Estado, del protagonismo de la sociedad civil y de la política, 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 una cultura de la evaluación participativa. No obstante, se generaron condiciones para un aumento en la demanda 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.

Actualmente se puede advertir que la comunidad evaluativa está formada por tres grandes sectores cada uno con sus propios términos

y reglas: el sector de ayuda al desarrollo, en los organismos internacionales, el de los fondos europeos, en la Unión Europea y el de la evaluación interna de cada país. Cada uno ha desarrollado estilos de evaluación diversos, implementando sus propios enfoques, lo cual condujo a particularizar sus herramientas de acuerdo a sus intereses (ver cuadro de BM adelante).

2.1- Hablar de institucionalización de la evaluación en América Latina

El avance de la institucionalización de la evaluación en América Latina ha sido paulatino hacia finales del siglo XX y se ha acelerado en el siglo XXI (Feinstein, 2012). En primer lugar es necesario reconocer que la evaluación es función de la toma de decisiones en políticas públicas y éstas son el resultado de las condiciones sociopolíticas de un país o región. Por lo tanto, para entender la evaluación latinoamericana es necesario conocer cuáles son las tendencias en el desarrollo de los países, cuáles son 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.

En general, los avances o retrocesos en materia de institucionalización de la evaluación han estado vinculados a la necesidad de legitimidad de los estados latinoamericanos, pretendiendo establecer mecanismos e instancias permanentes de evaluación de las políticas, capaz de promoverlas y comprometerse con la rendición de cuentas de los resultados.

Ampliando esta idea, a mitad de los años setenta del siglo pasado Brasil y México emergen como precursores en la implementación de macro proyectos de desarrollo rural del BM, incluyendo unidades y componentes de seguimiento y evaluación. Posteriormente Brasil puso en marcha el Plan Plurianual (PPA) para el período 1996/1999, definido como la experiencia más abarcadora para la viabilización de los objetivos estratégicos de modernización del Estado. Como lo plantean Feinstein y Hernandez (2008) estas acciones se constituyeron en fuentes para el futuro desarrollo de la evaluación institucionalizada.

Con el mismo efecto en el resto de la región, Costa Rica y Chile a mediados de los setenta introducen un análisis costo beneficio de los proyectos de inversión, con apoyo de la OEA, el BID y el BM, fortaleciendo la capacidad de los gobiernos para la evaluación ex ante de proyectos.

Por otra parte, hacia principios de los años noventa, Colombia puso en marcha un sistema de evaluación de resultados de carácter nacional, dando cumplimiento al mandato de la constitución. El denominado Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) que comenzó con gran apoyo gubernamental y del BID. Más tarde, Costa Rica establece por ley el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) bajo la conducción del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) que se apoya en compromisos de resultados (CDR) entre el presidente de la república y los responsables de los organismos⁶.

6 Para profundizar sobre las experiencias de Colombia y Costa Rica, ver los respectivos sitios web: www.dnp.gov.co y www.mideplan.go.cr pp. 188-217.

Por su parte, en Chile el Ministerio de Hacienda introduce en 1994 indicadores de desempeño y en 1996 la evaluación de programas del gobierno en base a revisiones del marco lógico. Es así que a fines de los noventa las experiencias de institucionalización de la evaluación se propagan a varios países de la zona. En el caso de México la evaluación ha estado centrada en las políticas sociales sin posibilidad aún de extender este sistema a las demás políticas.

En el siguiente cuadro muestra una síntesis de las experiencias de evaluación llevadas a cabo por algunos países de América Latina.

modernización de la gestión pública y a los sistemas de presupuesto (Uruguay y Chile), mientras que otros conciben la evaluación como herramienta para gestión del gabinete presidencial (Colombia y Costa Rica). Chile aplica la experiencia de evaluación sin pretender construir un sistema evaluativo. Brasil implementa evaluación para el seguimiento de las políticas públicas del gobierno y Argentina no ha desarrollado aun un sistema articulado de evaluación, aunque cuando a comienzos del 2013 se creó una Subsecretaría de Gestión Pública enmarcada en el Instituto Nacional de Administración Pública. En este marco se lleva

Evaluación de programas en América Latina	País
Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por resultados	Chile
Sistema de Seguimiento sobre la Programación Gubernamental (SSPG)	
Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA)	Colombia
Sistema Nacional de Evaluación (SINE)	Costa Rica
Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEV)	Uruguay
Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan Plurianual	Brasil
Sistema de Evaluación de Metas Presidenciales (SMP)	
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	México
Sistema de Evaluación de Metas Presidenciales (SIMEP)	
Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión por Resultados	Bolivia
Evaluación sin articular en un sistema	Argentina

Fuente: Cuadro realizado en 2006 por el CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) con el patrocinio del Banco Mundial.

Se trata de experiencias diversas con diferencias de enfoques. En el caso de Colombia, Costa Rica, Uruguay y México han optado por la creación de sistemas nacionales de evaluación. Asimismo, un aspecto importante es la importancia que otorgan a la

a cabo el Programa de Evaluación de Políticas Públicas que tiene como objetivo desarrollar habilidades y capacidades para la evaluación de políticas públicas así como conformar una red de evaluadores que potencie las prácticas en ejecución y el inter-

cambio de experiencias entre los diversos ámbitos de la administración pública.

2.2- La Evaluación de Argentina: estado de situación.

La cuestión de la evaluación de la política pública no ha estado ausente en Argentina. No obstante, vale destacar la presencia de experiencias de evaluación paralelas, con escasa relación entre sí. El Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) fue creado en el año 1995, por resolución 2851/95 de la ex Secretaría de Desarrollo Social. En esta oportunidad se gestionó un préstamo del BM que incluyó montos asignados a SIEMPRO, otros destinados al financiamiento de FOPAR (Fondo Participativo de Inversión Social) y una partida para programas sociales orientados a resolver de manera directa problemas de pobreza y exclusión social.

SIEMPRO fue concebido como un instrumento de fortalecimiento de las áreas sociales, a nivel nacional y provincial, y de apuntalamiento de la Secretaría de Desarrollo Social. A partir de diciembre de 1999 este organismo depende de la Secretaría de Tercera Edad y Acción Social, la cual pertenece al Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (MDSMA). Ha desarrollado también el Sistema de Identificación y Registro de Familias Beneficiarias Actuales y Potenciales de Programas Sociales (SISFAM), cuyo objetivo es registrar a la población que está recibiendo prestaciones de programas del MDSMA. Hasta el momento 15 provincias se han incorporado a SISFAM. La Biblioteca de Información Social Interactiva (BISI) ofrece informa-

ción sistematizada extraída de la Encuesta de Desarrollo Social, de la Encuesta Permanente de Hogares, del Censo Nacional de Población y Vivienda, del Programa Nacional de Estadísticas de Salud, del Programa Nacional de Vigilancia Epidemiológica, de estadísticas internacionales provistas por organismos internacionales y de indicadores económicos del Ministerio de Economía y del Banco Central. Por su lado, el Sistema Integrado de Monitoreo de Programas Sociales (SIM), contiene información sobre la ejecución de programas del MDSMA, desarrollando el monitoreo del conjunto a un nivel estratégico.

En total SIEMPRO cuenta con 18 unidades provinciales, que constituyen bases de apoyo para el desarrollo de tareas de recolección de información, estudios, evaluaciones y actividades de capacitación. Los insumos de estas evaluaciones han contribuido a la modificación de programas, y en el caso de la construcción de instrumentos como las líneas de base, éstas se han incorporado a los sistemas internos de evaluación. No obstante, Neirotti (2012) aduce que la información resulta útil para un grupo muy reducido de programas.

En relación a este panorama, se advierte el alcance limitado que SIEMPRO tiene en la evaluación y monitoreo de programas sociales en general y de programas sociales focalizados, con prácticas que suelen ser iniciativas aisladas, superpuestas y sin mayor coordinación ni complementariedad. Para superar esta situación, es necesario crear las condiciones para el desarrollo de un sistema cristalizado de evaluación, probablemente, tomando como referencia el

nivel de avance los sistemas evaluativos que existen en otros países citados anteriormente. Ello implicaría una incitación a prestar mayor atención a los aspectos políticos de la evaluación y su necesidad de desarrollo en la política social argentina. Lo cual se traduce como sostiene Parlett y Hamilton (1972) en la preocupación por darle a ésta un sesgo iluminativo y empoderador.

2.3 Los desafíos de la evaluación de políticas públicas en Argentina

Nos enfrentamos a un escenario en el que la comunidad de evaluación ha contribuido a la profesionalización de la misma mediante el diseño de un conjunto de normas, guías y estándares que sirven como marco para las sociedades de evaluación y como fuente para el futuro desarrollo de la evaluación institucionalizada (Feinstein y Hernandez, 2008). Sin embargo, este escenario reconoce la existencia de un campo evaluativo heterogéneo, con innumerables prácticas, enfoques y finalidades diferentes; con un desarrollo desigual en los países sigue mostrando ciertas tensiones entre el peso de sus componentes académicos y la lógica de las intervenciones públicas.

Uno de los principales retos del aparato público nacional para la consolidación de la evaluación de programas y proyectos, lo constituye la necesidad de alcanzar un cierto grado de institucionalización de la misma para que las evaluaciones puedan efectivamente desarrollar un rol activo en las instituciones públicas. La evaluación, sería concebida entonces como instrumento de aprendizaje que aparece como un desafío de carácter instrumental para echar

luz y para hacer más eficiente el uso de los recursos.

Si bien Argentina transita la experiencia de transformar el modelo productivo y de redefinir sus políticas sociales⁷, la actividad de SIEMPRO no llega a cubrir todo el espectro de programas sociales nacionales ni aún el del conjunto de programas focalizados. Sin embargo, el objetivo de mejorar la calidad de la gestión pública a través del seguimiento y evaluación está contemplado en los programas que componen el Plan de Modernización del Estado, aunque el desarrollo de los mismos es incipiente y poco se ha avanzado aún sobre las áreas sociales (Neirotti, 2012).

Es necesario un cuadro que permita sostener la realización de evaluaciones de alta calidad, que otorgue garantías respecto de su utilización y que genere aprendizaje en las organizaciones responsables de los programas y aprendizaje institucional a nivel de la instancia del aparato del Estado responsable de la coordinación general de las tareas de evaluación. Lo que se busca es superar la vieja premisa de que tanto la comunicación como el uso de las evaluaciones se dieron por garantizadas en virtud de que se sobredimensionó el aspecto técnico (Neirotti, 2012). En este sentido, la evaluación se enfrenta al desafío de asegurar la robustez de sus procedimientos de modo que las conclusiones y recomendaciones sean lo suficientemente válidas, sólidas y coherentes en relación a los hallazgos obtenidos y a los análisis efectuados. Esto no está sucediendo en todos los países de la región y se

7 Recientemente, por iniciativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros se comenzó a ejecutar el Programa de Evaluación de Políticas Públicas, creado por la Resolución N° 416/2013.

ha convertido en una preocupación de la comunidad evaluativa.

3- INTERÉS POR IMPULSAR LA DEMANDA Y EL USO DE EVALUACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ESCENA INTERNACIONAL

Desde la entrada al nuevo siglo, los objetivos y prioridades de la evaluación comenzaron a cambiar. Esta situación se relaciona con una serie de transformaciones⁸ de gran importancia en la naturaleza de la cooperación internacional para el desarrollo, los cuales también han significado cambios y modificaciones en la teoría y práctica de la evaluación.

De la misma manera, los avances en materia de evaluación también han estado acompañados y estimulados por el desarrollo y consolidación de organizaciones no gubernamentales, colaterales y redes vinculadas con la evaluación, las que sin duda han contribuido a despertar el interés por fortalecer las capacidades de evaluación. La necesidad de crear mejores sistemas de seguimiento y evaluación, y el interés de las agencias de cooperación y algunos gobiernos por establecer y fortalecer tales capacidades, ha propiciado también la for-

mación de redes y asociaciones a nivel regional⁹.

Un ejemplo de ello es la iniciativa Evalpartners¹⁰ la cual apunta a mejorar las capacidades de las organizaciones de la Sociedad Civil para influir en los responsables políticos, la opinión pública y otros actores claves para que los proyectos, programas y políticas públicas estén basados crecientemente en el uso de evidencias, incorporando consideraciones de equidad y eficacia. Múltiples organizaciones están trabajando en esta iniciativa para contribuir al desarrollo de su profesión y al desarrollo de sus países. Su principal preocupación se centra en dar respuesta al paradigma del desarrollo de las capacidades de evaluación. Un caso paradigmático es el de la comunidad VOPE'S (*Voluntary Organizations for Professional Evaluation* u Organizaciones Voluntarias para la Evaluación Profesional), conocidas como Asociaciones y Redes Profesionales de Evaluadores y cuyos intereses actuales están centrados en compartir y aprender metodologías de evaluación, con el fin fortalecer las capacidades nacionales de evaluación.

Vale mencionar las principales redes de evaluación que también se han sumado a Evalpartners, a saber: la ReLAC¹¹ (Red Latinoamericana de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe), la AfREA, la *Canadian Evalua-*

8 Entre los principales hitos que marcan el surgimiento de nuevos enfoques se destacan: (a) el informe "*Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*", publicado por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (1996); (b) el estudio "*Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why?*", publicado por el Banco Mundial (Dollar and Pritchett, 1998); la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000); la Declaración de Roma sobre Armonización y Alineación del Suministro de la Ayuda al Desarrollo (2003); y la Declaración de París, sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005).

9 Por ejemplo, en los últimos 5 años aumentó el proceso de conformación de redes y asociaciones de seguimiento y evaluación, pasando de sólo ocho organizaciones nacionales en países desarrollados en 1997, a unas cincuenta organizaciones en Europa del Este, África y Sur América en el 2006 (Vela, 2007).

10 www.mymande.org/evalpartners

11 www.noticiasrelac.ning.com

tion Society, la *European Evaluation Society*, EvalMena. También otras instituciones de relevancia han adherido a este proceso, tales como UNDP (*United Nations Development Programme*), IDRC (*International Development Research Centre*), UNEG (*United Nations Evaluation Group*), UNwomen (*United Nations women*), entre otras. Las mismas se proponen los siguientes objetivos: a) promover un mejor acceso al apoyo de las redes y asociaciones regionales e internacionales así como de las instituciones de apoyo; b) compartir las lecciones aprendidas de experiencias similares en otros países; ofreciendo apoyo entre pares; c) asistir a seminarios web en directo con ponentes internacionales; d) participar en programas de e-learning, programas de tutoría; e instancias de capacitación organizadas por las instituciones locales y redes y asociaciones profesionales de evaluación más desarrolladas. Estos objetivos esperan alcanzarse a través de la cooperación Sur-Sur, el aprendizaje mutuo entre pares y el apoyo entre redes y asociaciones profesionales de evaluación y evaluadores individuales, así como sistemas de gestión del conocimiento de nivel global.

4- CONCLUSIONES

Si bien en el contexto nacional (como en el regional e internacional) son diversos los desafíos por superar para desarrollar una cultura de evaluación, en su naturaleza intrínseca convergen en una misma pretensión: optimizar el ejercicio de poder y contribuir al desarrollo humano y social por medio de la institucionalización de la evaluación. Esto implica, en pocas pala-

bras: incentivar la práctica evaluativa en las instituciones públicas de cada país en la región; lograr una mejor comprensión, tanto de los objetivos de la evaluación como del proceso evaluativo; y definir los requerimientos conceptuales y técnicos relacionados con una evaluación que satisfaga las necesidades de los involucrados en cada nivel.

Los ámbitos académicos, de cooperación y de gobierno adhieren a la necesidad de desarrollar las capacidades de evaluación favorables a una cultura evaluativa en la sociedad. Esto resultaría útil para ampliar los espacios de ciudadanía y de participación en las decisiones de carácter público. Sería pertinente considerar a la evaluación como un eje transversal en la política, a partir de lo cual los evaluadores debieran ser más conscientes del dinamismo político que rodea cualquier situación evaluativa reconociendo su centralidad para la práctica profesional.

Además, quienes se desempeñan en el nivel central del aparato público y regional, (también la población, los ciudadanos, los beneficiarios), debieran tener una visión y perspectiva de evaluación puesto que la función de evaluación se fortalece en la medida que se instalan capacidades gerenciales y metodológicas para su crecimiento, y en tanto se desarrolla una cultura favorable a la misma. Autores como Monnier (1995), adhieren a esta línea exponiendo al respecto que no sólo se trata de reconocer y tener en cuenta que la evaluación se desarrolla inevitablemente en un contexto político, sino también advertir que es una actividad política en sí misma y, por lo tanto, debe-

ría ser parte integrante de dicho contexto. Es decir, evaluación y política no son dos realidades fácilmente separables. La evaluación, al margen del rigor metodológico, debe procurarse una legitimidad política que supone el reconocimiento y consideración de los distintos actores sociales. Por lo tanto, la evaluación aparece ilustrada como un elemento generador e integrante de la realidad política.

Además, es necesaria una política evaluativa de naturaleza transversal que sea capaz de articular las acciones de gobierno superando la fragmentación de las políticas (culminando con la disociación entre diseño, implementación y evaluación), capaz de desarrollar capacidades de evaluación y de generar interdependencias entre lo público y lo privado, entre las instancias gubernamentales y sociales.

En tal sentido, la evaluación no debiera ser concebida como una etapa separada de la implementación y planificación de las políticas públicas, sino que se constituye una función de la gestión, en la que debieran estar presentes, además de la planificación y la implementación, la organización, la administración presupuestaria, la dirección, el control, el desarrollo de recursos humanos, etc. Por esta razón, la evaluación suele ser entendida como un instrumento útil en el contexto del ciclo de planificación, al momento de cerrar un proceso para extraer lecciones para nuevos diseños. Otra mirada que se ha extendido la concibe como un instrumento que contribuye a introducir mejoras en la fase de ejecución y al rediseño. En este sentido, los programas son cursos de acción que se instalan en contextos

marcados por la complejidad, por lo que su desarrollo implicará siempre un espacio de dificultad y conflicto, a partir de cuya evaluación es posible generar aprendizajes.

Alcanzar un nivel considerable de vinculación entre evaluación y toma de decisiones constituye uno de los principales desafíos. De la misma forma, es preciso trascender la visión de la evaluación como amenaza, como instrumento de control, fiscalización y coacción. Se entiende que actualmente la evaluación es un producto de responsabilidad ante sí mismo (self-accountability) y un proceso de desarrollo y aprendizaje, concebida como un instrumento para profundizar la democracia y para generar mayores condiciones de equidad y elevar la calidad de vida de la población. En definitiva, la función de evaluación tiene un potencial que puede y debe ser desarrollado por los gobiernos.

5- REFLEXIONES FINALES

Si bien la evaluación se ha convertido en una característica importante (incluso condición necesaria) de las políticas públicas en las últimas décadas, hoy en día representa una disciplina altamente heterogénea y multifacética (Tapella, 2009), escasamente profesionalizada y muchas veces controversial. Es necesario garantizar su práctica y su utilidad mediante procedimientos establecidos enmarcados en sistemas de evaluación institucionalizados.

En un contexto cambiante, los gobiernos se mueven desde una forma centralizada y jerárquica (de arriba hacia abajo) a una forma de gobierno que implica múltiples tipos descentralizados y controvertidos de actores públicos y privados. Por otro lado, la experiencia que cada país lleva a cabo en materia de evaluación no siempre llega a cubrir todo el espectro de políticas públicas ni el de programas sociales.

Entonces, surge el desafío de crear nuevos estilos de evaluación en el marco de nuevas y complejas modalidades de política pública. Para que el conocimiento producido por las evaluaciones genere insumos que permitan mejorar la gestión, es necesario que éste sea pertinente y relevante, es decir, adecuado a los problemas que se intenta resolver y que llegue a tiempo, conforme a los ritmos de toma de decisiones. La práctica y la teoría de la evaluación no pueden ignorar las nuevas realidades y ofrecer diseños de evaluación sencillos para situaciones e intervenciones complejas (Bustelo, 2013).

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi director, Dr. Esteban Tapella, por su especial dedicación, su capacidad de crítica constructiva y su gran generosidad intelectual. Sin su permanente entusiasmo y compañerismo no hubiera sido posible llegar a finalizar mi investigación y el presente trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- BROWN, Deryck R. (2001). *La evaluación de políticas y programas en la región del Caribe de habla inglesa: problemas conceptuales y prácticos*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES, Santiago de Chile.
- BUSTELO, M. (2013). *3ª Conferencia Internacional sobre las Capacidades Nacionales de Evaluación Soluciones innovadoras a los desafíos relacionados con la independencia, la credibilidad y el uso de las evaluaciones*. Documento Temático sobre la Credibilidad. Universidad Complutense de Madrid. (En Línea). Disponible en www.magisterevaluacion.es
- CUNILL GRAU, N. y OSPINA BOZZI, S. (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina*. Trabajo publicado por Banco Mundial, CLAD.
- FEINSTEIN, O. (2004). *Evaluación y Gobernabilidad: Desafíos para América Latina*. Ponencia presentada en la I Conferencia de la Red de Evaluación, Seguimiento y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (RELAC). Lima, Perú.
- FEINSTEIN, O. y HERNÁNDEZ, G. (2008). *El papel de la evaluación en México: Logros, desafíos y oportunidades*. Trabajo publicado por SHCF y Banco Mundial.
- FEINSTEIN, O. (2012). *La institucionalización de la evaluación de la evaluación de políticas públicas en América Latina*. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales. Buenos Aires.
- NEIROTTI, Nerio. (2012). *Evaluation in Latin America: paradigms and practices*. En New Directions for Evaluation, Inc. (en prensa). Traducción del autor: *La evaluación en América Latina: paradigmas y prácticas*. (Mimeo).
- MARTÍNEZ MEDIANO, Catalina (1998) Localización: Educación XXI. Revista de la Facultad de Educación, ISSN 1139-613X, N° 1, págs. 73-92.
- MIDEPLAN. (2002). *La función de la evaluación de políticas sociales en Chile. Asesorías para el desarrollo*. (En Línea). Disponible en: www.prejal.oit.org.pe/prejal/docs/bib/200811040005_4_2_0.pdf.
- MONNIER, E. (1995) *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Instituto de Estudios Fiscales Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.
- PARLETT, M. y HAMILTON, D. (1972). *Evaluation as illumination: a new*

approach to the study of innovatory programs. In D. Hamilton (Ed.) *Beyond the numbers game: a reader in evaluation and learning.* Macmillan. London.

evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos. CEPAL. Santiago de Chile.

SEGONE, Marco. (2011). *How to design and manage Equity-focused evaluations.* Published by Unicef.

----- (2006). *New trends in development evaluation.* Published by Unicef and IPEN.

SIEMPRO (2000). *Análisis del gasto social de la Administración Pública Nacional.* Informes de Políticas y Programas Sociales N° 1. Buenos Aires. Argentina.

STUFFLEBEAM, D.L. y SHINKFIELD, A.J. (1989). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica.* Barcelona, Paidós/MEC

TAPELLA, Esteban. (2009). *Evolución de los Enfoques de Evaluación.* Paper inédito elaborado para el Diplomado de Evaluación de Programas Sociales desarrollado en FLACSO-Chile. Documentos de estudio no publicado. FLACSO-Chile.

VELA, G. (2007). *Desarrollo de capacidades en evaluación: perspectiva de la IOCE y la ReLAC.* Ponencia presentada en la II Conferencia de la Red de Evaluación, Seguimiento y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (RELAC), Bogotá, Colombia.

- Recibido el 30 de octubre de 2014
- Aprobado 20 de noviembre de 2014.

WIESNER, Eduardo. (2000). *Función de*