

LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ESTRATEGIA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA ACCIÓN ESTATAL

Paula N. Amaya¹

1- INTRODUCCIÓN

En el marco del análisis sobre las transformaciones necesarias en el Estado, se destaca la urgencia de que las organizaciones públicas fortalezcan sus estrategias y herramientas para alcanzar los resultados planteados por las políticas, en referencia a la contribución de la mejora de la calidad de vida de la población.

La evaluación, integrada al proceso de planificación de una política, es una estrategia que puede ser pensada como **aporte a la mejora de la acción estatal en América Latina.**

Para lograr que la anterior afirmación se realice, es necesario fortalecer la cultura y práctica de la evaluación de las políticas desde un punto de vista integral de la realidad estatal, que signifique un aporte a la articulación de las diferentes iniciativas e intervenciones del Estado.

En este punto, vale avanzar sobre dos conceptos centrales para este trabajo: evaluación integral y articulación de actores en la acción estatal.

Definimos a la evaluación como una práctica de construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar aspectos de la definición e implementación de las políticas públicas, **un proceso de aprendizaje que incluye** la reflexión crítica sobre los aciertos y errores cometidos y la consecuente modificación de los cursos de acción.

¹ Licenciada en Ciencias de la Educación (UNLP). Master en Gobierno y Desarrollo con especialización en Ciencias Políticas (UNSAM).

Ha ganado el tercer premio en el XX Concurso de Investigación del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD) con el trabajo "La evaluación como estrategia de transversalidad en las políticas públicas y la administración". Ha presentado artículos en diferentes congresos nacionales e internacionales, tales como en el XII Congreso del CLAD (República Dominicana 2007), en la V conferencia Bienal "Evaluación y Función Pública" de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas (Barcelona 2008) y en la II Conferencia de la ReLAC (Colombia 2007).

Es docente del Máster en Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad de Andalucía, España. Fue Secretaria relatora de la Comisión de Reforma Política y Reforma del Estado de la Honorable Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires y Directora de la Unidad de Planificación y Evaluación de la Subsecretaría de Gestión Pública de la misma Provincia. Participa en la evaluación de diferentes programas en provincias argentinas y países de América Latina.

A esta definición sumamos el adjetivo “**integral**”, para hacer referencia a la multiplicidad de aspectos que conforman el proceso de diseño e implementación de una política, lo cual implica que a la hora de evaluar es importante tener en cuenta:

- 1- La necesidad de ir más allá del análisis de eficacia de una acción o del razonamiento de costo – beneficio de un programa.
- 2- Que las perspectivas económicas o administrativistas son insuficientes para evaluar la pertinencia de una política pública.
- 3- La evaluación de las políticas, además de valorar la legalidad en el uso de los recursos, y los indicadores de eficiencia y eficacia de la gestión, debe ser una estrategia que ayude a visualizar qué aspectos de la vida de la población sujeto se han visto mejorados por la implementación de una política pública específica.

Damos por supuesto que los mecanismos de evaluación vinculados con los controles de legalidad deben sostenerse y fortalecerse, pero resulta necesario promover una modalidad de evaluación no vinculada con la punición, y orientada a la mejora de las políticas en su sentido más amplio.

Un paso adelante en la construcción de sistemas integrales de evaluación de políticas implica promover la diversificación de:

- 1- **Sus funciones:** Estableciendo mecanismos de valoración del proceso, pero también de los resultados alcanzados,
- 2- **Los actores intervinientes:** Los organismos de control que ya realizan diferentes tipos de evaluación, pero además la intervención de los “hacedores” de la política y sobre todo de los usuarios del servicio o producto que esta genera,
- 3- **Los momentos en los cuales se realiza la evaluación:** Fortalecer las evaluaciones al finalizar la implementación de una política, pero también durante la ejecución de la misma,
- 4- **Los usos de la información que la evaluación proporciona:** Indiscutidamente, resulta necesario focalizar el uso de la información en el aprendizaje y la transformación de la política evaluada para mejorar la calidad estatal.

La evaluación integral se presenta como una estrategia y a la vez una práctica presente a lo largo del ciclo de vida de una política, expresada en la acción concreta de construcción y comunicación de información sobre los diferentes aspectos de los programas, útil para la toma de decisiones sobre las mejoras de los mismos.

La evaluación integral no se realiza en una única etapa específica de la gestión, sino que se desarrolla junto con el proceso de planificación, a lo largo del ciclo de vida de la política evaluada.

Se trata de llevar a cabo una serie de acciones orientadas a “conocer” y a la vez “comunicar” el proceso de gestión hasta alcanzar los resultados estimados o no estimados, para luego, al finalizar la implementación, contar con datos que nos permitan “valorar” la acción estatal en términos de mejora de la calidad de vida de la ciudadanía.

El proceso específico que implica una evaluación integral de las políticas, será abordado a lo largo del trabajo.

La evaluación es, desde esta perspectiva, una estrategia de integración y articulación en la gestión de las políticas, porque es el hilo conductor, el “guión” donde pueden confluir los actores involucrados bajo el objetivo del impacto social.

En este sentido, cabe hacer una referencia introductoria a la idea de “articulación”.

Tal como es sabido y forma parte de los innumerables análisis sobre la administración, existe una “desconexión” entre la lógica de la política y la lógica de la administración.

Esta situación se debe a múltiples factores relacionados con la diferencia de intereses, de idiosincrasias y de antiguas competencias para ganar el poder absoluto sobre el control final del Estado, entre otras razones.

A esta desarticulación se suma la “distancia” existente entre aquello que el Estado finalmente hace y las expectativas y necesidades de los diferentes sectores de la población.

El resultado resulta en una profundización de esta serie de desarticulaciones, que se consolida en un círculo vicioso donde siempre la “responsabilidad” la tiene otro.

A lo largo de la historia de la administración y su relación con la política han surgido diferentes mecanismos propuestos con la intención – aunque sea declaratoria – de modificar esta situación. Con más o menos éxitos, avances y retrocesos, hoy nos encontramos frente a una realidad muy distante de la pretendida, en el sentido de que indudablemente todavía quedan desafíos para mejorar la articulación entre las expectativas de la población y la acción estatal política y administrativa.

La falta de conectores entre las diferentes áreas de la administración pública, el tamaño, la diversidad y superposición de tareas de las organizaciones burocráticas obstaculizan una gestión con mayor impacto social.

Pero el análisis de esta serie de características negativas de la administración desde una perspectiva integral, implica expresar y explicar que las organizaciones públicas de hoy, son productos históricos y sumas acumuladas de las ideas, decisiones e imaginarios sociales sobre el Estado, la política, y el vínculo entre ambas realidades y la sociedad en todas sus expresiones.

Es decir que, las deficiencias que presenta la administración, no pueden explicarse solamente a través de un “análisis organizacional”. Estaríamos cometiendo un reduccionismo si intentásemos abordar el tema únicamente desde el punto de vista de la gestión pública y sus desafíos de mejora de las estrategias que utiliza.

Resulta necesario entender a la administración como uno de los componentes de nuestros sistemas políticos, directamente influenciado por los devenires históricos y complejas relaciones existentes entre los elementos que los conforman.

En este sentido y por lo tanto, la insuficiente relación del Estado con la sociedad, no es una mera consecuencia de la ineficacia de la administración, traducida en una triste diversidad de necesidades no resueltas y un aumento o de las demandas de todos los sectores de la ciudadanía. Sino que es consecuencia de un modelo predominante de Estado y Sociedad, donde en el imaginario social, la responsabilidad, sobre todo si los resultados son deficitarios, recae únicamente en el Estado.

En el marco de este análisis, resulta importante resaltar como introductorias las siguientes premisas:

- La discusión acerca de la evaluación en América Latina debe realizarse impulsada por un modelo de Estado que tiene como principal objetivo la inclusión social, respondiendo a las realidades y urgencias sociales de nuestros tiempos.
 - El desarrollo de los sistemas de evaluación debe contemplar las características e idiosincrasia del sistema político en general y no de la administración pública en particular: sociedad civil, sociedad económica, partidos políticos y grupos de poder.
 - El desarrollo y la mejora de la calidad de vida de la población dependen de la capacidad de la sociedad en su conjunto, y no sólo de los gobernantes, de pensar e implementar proyectos conjuntos.
 - La evaluación debe enmarcarse además en una redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad, en la necesidad de mejorar los fines y mecanismos de la participación ciudadana y en la discusión acerca de la responsabilidad compartida.

- Todo lo anterior se da en un contexto de modificación de la relación entre los Estados Nacionales de la región, la globalización del impacto de los problemas sociales y la necesidad de pensar estrategias en conjunto.

El objetivo de la integralidad de las acciones estatales, y en consecuencia la implementación de la evaluación como estrategia, implica entonces fortalecer miradas que hagan foco en la articulación entre la política, la administración y la ciudadanía,

Ahora bien, ¿porque se plantea que la evaluación puede resultar una estrategia de articulación entre los diferentes componentes o actores y en consecuencia una mejora de la acción estatal?

En primer lugar, esta afirmación no pretende plantear a la evaluación como panacea, ni siquiera la pretende como la única disciplina capaz de promover esta mejora.

Pero sí es cierto que la hipótesis central de este trabajo plantea que la evaluación de las políticas, desde un punto de vista integral, es decir, haciendo referencia a la valoración de la multiplicidad de aspectos que conforman una política, es una estrategia apta para la consecución de mayores niveles de articulación y mejora de la acción estatal.

Algunas de las razones que fundamentan esta afirmación se plantean a continuación:

- 1- La construcción de información sobre el diagnóstico, desarrollo y alcance de resultados de una política pública promueve:
 - a- Mayores precisiones acerca de las características del problema que se intenta abordar.
 - b- Mayores posibilidades de plantear cursos de acción acordes a la viabilidad que ese problema plantea.
 - c- Herramientas más apropiadas para modificar “sobre la marcha” decisiones ineficaces, inadecuadas o inoportunas.
 - d- La presentación y comunicación de los resultados alcanzados en términos de mejoras en las condiciones de vida de la población.

En referencia a la articulación de actores, la evaluación de las políticas desde una perspectiva integral, promueve:

- a- Mayores precisiones y niveles de comprensión acerca de las expectativas de los diferentes actores involucrados: los responsables o líderes políticos, la administración que debe ejecutar la acción y el sector de la ciudadanía implicado.
- b- Mejores acuerdos sobre los resultados que se plantea alcanzar.

- c- Mayores niveles de compromiso por parte de los diferentes actores acerca del desarrollo adecuado del proyecto.
- d- Una valoración más profunda de la acción estatal y los resultados alcanzados.

Estas cuestiones, presentes en mayor o menor medida, en el proceso de formulación, implementación y evaluación de la acción estatal, conllevan además a mayores niveles de articulación entre los diferentes tipos de actores y mejoras en las acciones del Estado.

2- LA EVALUACIÓN EN PERSPECTIVA HISTÓRICA Y SU DESARROLLO EN LA ACCIÓN ESTATAL LATINOAMERICANA

El desarrollo de la evaluación de programas públicos no es un fenómeno reciente. La evaluación como ciencia social se vuelve un lugar común durante los años 50, tanto en Europa, Estados Unidos y otros países industrializados. Los primeros programas que han sido objeto de evaluación los encontramos en el campo de las políticas educativas, sociales y de salud.

En las décadas del 60 y 70 crece notablemente la cantidad de publicaciones sobre este tema. Comienzan a circular discusiones y artículos críticos sobre posturas cuantitativistas y cualitativistas, sobre el rol de la evaluación en el proceso de las políticas, sobre cuestiones metodológicas. Proliferan las publicaciones y conferencias, las asociaciones profesionales, los encuentros entre evaluadores.

En 1967 **Scriven**² -filósofo de la ciencia y **uno de los primeros teóricos de la evaluación**- en su artículo "The methodology or evaluation," introduce los términos evaluación formativa y evaluación sumativa, para distinguir entre las evaluaciones, cuya realización tiene por objetivo proporcionar información a las personas que intentan mejorar el objeto evaluado, de las evaluaciones pensadas para proporcionar información sobre si se debe continuar o terminar un programa.

Entre los autores de este período podemos citar además a **Campbell**³, quien en el trabajo "Experimental and Quasi – Experimental Desings for Research (1966), realizado con Stanley rechaza la idea de que la evaluación pueda generar una teoría neutral o un conocimiento objetivo.

² Scriven, M., (1967), "The Methodology of Evaluation", *Perspectives on Curriculum Evaluation*, AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation, 1, Chicago: Rand McNally.

³ Campbell, D.T. y Stanley, J., (1966), *Experimental and Quasi-Experimental Design for Research*, Chicago: Rand McNally.

Sostiene que la medida cuantitativa se basa en suposiciones cualitativas y señala que distintos actores de un programa preferirán diferentes resultados.

Campbell afirma que sólo es posible estimar el impacto marginal de los programas, y que la evaluación no puede predecir de forma absoluta cuáles han sido sus resultados.

Luego, durante la década del 80, la revolución tecnológica fue un importante estímulo para la evaluación de programas, provocando cambios que aún hoy continúan modificando las prácticas de evaluación. Se acentúa la reflexión acerca de la utilidad de la evaluación y su inserción en el contexto político y organizativo.

En su obra, **Wholey**⁴, se refiere a la evaluación como una respuesta a la necesidad de los directivos y gestores públicos de evaluar sus programas con el objetivo de encontrar maneras de gestionarlos mejor.

Durante las últimas tres décadas asistimos a una creciente complejización de las necesidades sociales, reflejada a su vez en los programas públicos. Con esta realidad también las formas de evaluación se fueron diversificando, han evolucionado tanto los debates y discusiones teóricas como las prácticas concretas de evaluación de los programas públicos. Proliferaron las discusiones acerca del rol sustancial del evaluador, se acentuó la distinción entre las miradas “científicas” y “Pragmáticas” de la evaluación.

Podemos decir que una de las reflexiones que ha promovido un avance en el desarrollo conceptual de la evaluación en las últimas décadas, es su comprensión como una práctica compleja, que va más allá de la aplicación de una serie de metodologías para la búsqueda de información sobre los programas públicos. La evaluación vista como actividad política, *sumergida en el complejo mosaico de las decisiones políticas*.

Este avance ha permitido visualizar a la evaluación de forma integral, como parte de las políticas y los movimientos de la administración pública.

En esta línea de trabajo encontramos la segunda etapa de la obra de **Carol Weiss**⁵, quien enfatiza la importancia del contexto político y organizativo en la evaluación de programas públicos.

La autora describe el pesimismo y la decepción que producen los resultados de la primera oleada de evaluaciones en los años setenta. *“Incluso utilizando los métodos más sofisticados se tiende a*

⁴ Wholey, J.S. (1983). *Evaluation and Effective Public Management*. Boston: Little Brown.

⁵ **WEISS, Carol H.** *Evaluation, second edition*, por Editorial: Prentice-Hall, Inc.

encontrar éxitos marginales. Por otra parte los datos recogidos por la evaluación parecen no tener ningún efecto en las decisiones presupuestarias o sobre la expansión o reducción de un programa". (1987).

Además Weiss destaca la incidencia que el contexto político tiene en la utilización de los resultados en las evaluaciones de los programas. Para Weiss las consideraciones políticas tienen entrada de tres formas distintas:

- 1- Los programas son el resultado de decisiones políticas.
- 2- Los resultados de una evaluación entran en la arena política y compiten por la atención de los decisores con otros factores que tienen su propio peso en el proceso político.
- 3- La evaluación, en sí misma, es política tanto que implícitamente adopta determinadas posiciones políticas sobre la legitimidad de los objetivos o de la estrategia del programa.

En la actualidad, siguen abiertas y en construcción las discusiones acerca del rol de la evaluación en la vida de las políticas, de las cuestiones éticas relacionadas con la práctica del evaluador, de las condiciones institucionales necesarias y las metodologías más apropiadas.

LA EVALUACIÓN COMO ESTRATEGIA DE LA ACCIÓN ESTATAL EN EL CONTEXTO ACTUAL DE AMÉRICA LATINA

En este segundo nivel de análisis de la historia reciente de la evaluación y su desarrollo en el contexto actual, nos interesa caracterizar de qué modo los Estados han abordado esta estrategia de gestión que es la evaluación de las políticas públicas.

La importancia de esta caracterización radica en las diferentes formas de abordaje que la disciplina plantea: La evaluación desde la perspectiva de las consultorías, desde los organismos internacionales, desde las universidades, desde los sectores de la sociedad civil que la llevan a cabo, entre otras variables.

Este trabajo desarrolla principalmente un modelo de evaluación de las políticas desde la perspectiva del Estado, y por lo tanto resulta pertinente caracterizar el desarrollo de la disciplina desde ese enfoque institucional.

Avances y desafíos pendientes de la evaluación de políticas públicas desde la perspectiva estatal en términos generales

En los últimos años se han producido en materia de evaluación de políticas públicas quizás más avances que en toda la historia de vida de esta disciplina.

Al mismo ritmo que el desarrollo de las ciencias en general, en un par de décadas solamente se han sucedido en forma creciente significativos avances en la teoría y práctica de la evaluación.

Entre estos cambios, solo para enunciar algunos, podemos destacar:

- La profundización del debate acerca de la trascendencia que la evaluación tiene para el desarrollo de “*buenos gobiernos*”.
- La existencia de mayores niveles de conciencia acerca de la importancia de la cultura de la evaluación incorporada a la gestión de las políticas públicas.
- El fortalecimiento de la comunidad de evaluadores y la evaluación misma como disciplina.
- La creación de decenas de sociedades nacionales de evaluación, ámbitos de estudio y perfeccionamiento, grupos de discusión, redes y encuentros internacionales específicos sobre la evaluación de políticas.
- El perfeccionamiento y diversificación de las metodologías evaluativas, incorporando las estrategias participativas y multimiradas a la hora de evaluar las políticas.

Estos avances se pueden observar con diferentes grados de madurez, dependiendo del contexto que sea analizado. No se han dado en forma continua, y adquieren en cada caso características distintivas.

A pesar de estas diferencias, es posible encontrar ciertos niveles de acuerdo en el crecimiento de la disciplina de la evaluación en cada uno de los aspectos nombrados.

Ahora, de manera comprensible, existen dentro de la evaluación de políticas públicas varios e importantes desafíos que se presentan en la actualidad.

Nuevamente, los listados siempre corren el riesgo de provocar o suponer una mirada simplificadora de la realidad, pero sirven también para orientar el análisis y la puesta en común acerca de nuestras miradas sobre los fenómenos.

En este sentido, es posible enunciar ciertos aspectos de la evaluación de políticas que parece necesario reforzar, o que se presentan como ejes sobre los cuales debatir para quienes estamos involucrados en el diseño, implementación y evaluación de una política pública:

- La reflexión acerca de cómo los resultados de la evaluación de políticas impacta realmente en el mejoramiento de las mismas.
- El fortalecimiento de las voluntades de los bloques regionales y gobiernos nacionales, regionales y locales para incorporar definitivamente a la evaluación en el ciclo de vida de las políticas, como requisito indispensable de seriedad en la gestión del valor público.
- La reglamentación y sistematización de estándares de calidad a la hora de definir e identificar una práctica evaluativa: responsabilidades, competencias y roles del evaluador, condiciones necesarias para el desarrollo de la evaluación y estrategias que permitan comparar las prácticas en diferentes contextos sociales.
- La maduración de las comunidades de evaluadores, directamente vinculado con el crecimiento de la disciplina.

La Evaluación de políticas públicas en América Latina: historia reciente

La evaluación a nivel país en América Latina cobra ciertos niveles de protagonismo en la década del 90. Es posible decir que, en términos enunciativos, estos desarrollos se han llevado a cabo, principalmente, con los siguientes objetivos:

- Mejorar el proceso de toma de decisiones políticas – estratégicas y económicas.
- Fortalecer mecanismos de rendición de cuentas.

Los objetivos de desarrollo de la región en la década del 90, como bien sabemos, estuvieron marcados por la aplicación de recomendaciones que no guardaban relación con el propósito de avanzar hacia un Estado concentrado en mejorar los niveles de calidad de vida de las mayorías.

Por lo tanto, los diseños de sistemas de evaluación se correspondían con los criterios generales de las recomendaciones imperantes: un Estado pequeño, permisivo, de bajo perfil y bajo costo, que rindiera cuenta de sus acciones en un marco de desconfianza y condena sobre su desempeño.

Debido a que la realidad no es tan lineal, es posible rescatar ciertos avances positivos aún en un contexto donde los objetivos macro fueron tan gravemente negativos para la región.

En este sentido, los esfuerzos por sistematizar la evaluación de políticas en América Latina promovieron una especie de mayor orientación hacia el “ordenamiento” de sus tareas y funciones, de intenciones de mayor “sistematización” en el accionar público.

Si bien ese ordenamiento y sistematización buscaban ser “funcionales” a un modelo de Estado perjudicial para la mayor parte de la población, marco ciertos avances hacia el aprendizaje organizacional.

De acuerdo al desarrollo que realiza Nuria Cunill⁶, es posible hablar de dos modelos de desarrollo:

| Modelo | Usuario | Finalidad | Responsable | Ejemplos |
|-------------|---|---|-----------------------------|--|
| Plan | Presidente | Mejorar las decisiones políticas + rendición de cuentas | Ministerio de planificación | SINE, Costa Rica. SINERGIA, Colombia. SISER, Bolivia |
| Presupuesto | Autoridades presupuestarias y / o el Congreso | Mejorar las decisiones presupuestarias + rendición de cuentas | Ministerio de Hacienda | Sistema de control y gestión de Chile. Sistema de evaluación e desempeño de México. SEV de Uruguay |

Es posible decir que los pasos dados en las décadas del 90 han tenido más el propósito de “ordenar cierto tipo de información acerca de algunas políticas públicas”, que de instalar “situaciones de aprendizaje sobre las políticas para fortalecer los procesos de transformación social”.

Estas experiencias, comenzaron a dejar la sensación –fundada en un diagnóstico de la realidad - de una creciente necesidad de cambio en los sistemas de evaluación en los siguientes sentidos:

- Profundizar la valoración de la utilidad social de los programas, y no tanto la “sistematización de la información acerca de los mismos”,
- Fortalecer la calidad de los diseños institucionales de los Sistemas de Evaluación (SE),

⁶ “Reforma del Sector Público y desarrollo de la capacidad de evaluación en América Latina” PNUD, Antigua, enero 2007

- Mejorar la calidad de la información producida por los SE,
- Revisar los mecanismos de comunicación de la información producida (Por ejemplo, se pone en duda el significado de la publicidad de la información de los programas publicados en Internet, cuando el porcentaje real de la población que accede a las webs institucionales no es realmente significativo),
- Aumentar la participación de los diferentes tipos de actores involucrados en las políticas a la hora de evaluarlas.

En la actualidad los Sistemas Nacionales de Evaluación de Políticas desarrollados en la década del 90 se encuentran en reformulación, prueba de ello son:

- El rediseño de las experiencias a nivel nacional en diferentes países de América latina, como son los casos de Colombia, Chile, Brasil y Costa Rica.
- Las investigaciones acerca del estado actual de los sistemas nacionales de evaluación, el mejor ejemplo es seguramente la investigación “Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina y el Caribe, llevada a cabo por el Banco Mundial y el Centro Latinoamericano de Administración y desarrollo (CLAD).
- El auge de las oportunidades de formación, intercambio y conformación de redes de evaluadores e instituciones dedicadas a la evaluación.

Por otra parte, en los últimos años ha cobrado fuerza la idea de reorientar estos sistemas hacia los objetivos políticos de las gestiones de gobierno, ejemplos de estos modelos pueden ser los Sistemas de Seguimiento de Metas Presidenciales de Brasil (a cargo de la Casa Civil dependiente de la presidencia) y México (también a cargo directamente de la presidencia, en articulación con el área de Gestión Pública).

Se observa un fortalecimiento de los sistemas de planificación y evaluación de la gestión de gobierno, a cargo de sus responsables primarios, con el objetivo de optimizar las acciones estatales hacia la resolución de los problemas sociales.

El siguiente cuadro nos ayuda a visualizar los cambios en la práctica de la evaluación en los últimos diez años:

| | |
|--|--|
| Décadas del 80' y 90' | En los últimos 10 años |
| El foco estaba puesto en evaluar la implementación de los programas. | El foco se sitúa en conocer los resultados obtenidos. |
| Se evaluaban los proyectos en sí mismos. | Se asume el desafío de evaluar los efectos de los proyectos. |
| El criterio observado de los programas era “el cumplimiento de las reglas y normas”. | La evaluación se concentra en la “gerencia estratégica”. |
| Evaluaciones guiadas por el concepto de “rendición de cuentas” | Concentración en el aprendizaje como aspecto central de la evaluación. |
| Valoración de la “efectividad organizacional” | Valoración de la “efectividad del desarrollo” |

Fuente: Ada Ocampo, Conferencia realizada por la Relac en Julio de 2007, Bogotá.

Esta descripción, puede dejar planteados en términos generales los siguientes **Desafíos de la evaluación:**

- Promover una mayor articulación entre la definición de los objetivos estratégicos de gobierno y los sistemas nacionales de evaluación.
- Redoblar esfuerzos para definir los tipos, modalidades y estándares de la evaluación de políticas públicas.
- Mejorar la calidad de las evaluaciones y su impacto en la mejora de las políticas.
- Trascender los linderos institucionales y provocar mayores y mejores acuerdos acerca de las formas de evaluar las políticas.
- Fortalecer las capacidades de evaluación de los actores involucrados en tal tarea.

A estos desafíos, podemos agregar aquellos planteados por Nuria Cunill, que propone mejorar:

- La calidad de los diseños institucionales de los sistemas de evaluación.
- Las estrategias de implantación de los Sistemas de Evaluación (SE).
- Las condiciones del SE para articular las restricciones de Entrada, con las condiciones de salida.

La evaluación integral, consecuente con la voluntad de un modelo de Estado para la inclusión social, plantea a la evaluación como una estrategia de gestión orientada a fortalecer el protagonismo del Estado en el gobierno de las situaciones sociales, para lo cual la evaluación puede aportar:

- Herramientas de articulación entre lo planificado y lo efectivamente realizado,
- Fuentes de información y aprendizaje para la mejora continua de los programas,

- Estrategias para la articulación de intereses y la comunicación de los resultados de gobierno.

3-EL MODELO DE EVALUACIÓN INTEGRAL DE LAS POLÍTICAS Y LA ACCIÓN ESTATAL

Si bien en el apartado introductorio se han desarrollado en forma preliminar los fundamentos y conceptos centrales de este trabajo, resulta imprescindible avanzar en la descripción de ciertas cuestiones vinculadas con la evaluación de las políticas desde una perspectiva integral.

Cuando hablamos de evaluación integral de políticas hacemos referencia a un proceso más amplio que aquello que habitualmente conocemos como rendición de cuentas o auditoría de determinada acción estatal.

De la misma forma, nos referimos a ir “más allá” de la enumeración de acciones desarrolladas, o la presentación de informes con datos y/o cantidades fuera de contexto.

La evaluación integral implica la valoración de una política pública partiendo de la comprensión de su complejidad como realidad social, y por lo tanto entendiendo la necesidad de intervenir en la misma con los siguientes objetivos:

1- Describir la política pública a evaluar.

Este paso es imprescindible. Resulta imposible evaluar aquello que no se explicita. Es un ejercicio que puede parecer demasiado simple en principio, y hasta sonar como obviedad. Pero no es tan fácil describir una política pública.

La acción de presentar de forma coherente un conjunto de acciones, explicando el diagnóstico y fundamentos que le dieron origen, la descripción apropiada del problema que se ha querido resolver mediante la intervención, la justificación de los actores que han sido convocados, la descripción de las acciones realizadas y sobre todo, la identificación de los resultados alcanzados, resulta un desafío para quienes se encuentran por lo general presionados por las múltiples responsabilidades que la gestión pública implica.

2- Analizar la eficacia de los procesos llevados a cabo.

En segundo lugar será necesario describir el proceso, como espacio de articulación entre el objetivo y los resultados alcanzados, entre el diagnóstico realizado y la situación deseada.

El proceso se conforma de la intervención específica llevada a cabo en la implementación de la política pública.

Es el momento en el cual la formulación de la misma adquiere la “forma” que la realidad exige. Quiere decir, deberán explicarse aquí las modificaciones introducidas, en función de las adecuaciones necesarias marcadas por las características del contexto.

En una palabra, es la descripción de “lo realizado”.

3- Valorar la relevancia social que la política pública ha tenido.

Este punto resulta central para la evaluación integral de las políticas públicas.

La “relevancia social” hace referencia a los resultados alcanzados en términos de resolución de un problema social concreto.

Los alcances de esta relevancia social de los resultados, tendrán relación con la “dimensión” de la política pública evaluada.

Es decir que, la relevancia social de un proyecto tiene muy variados grados de alcance, más o menos directos en su relación con la modificación en la calidad de vida de la ciudadanía.

Citemos algunos ejemplos de resultados para aclarar el sentido amplio que adquiere el concepto “relevancia social”:

- a- La mejora del sistema de turnos de los centros atención primaria de la de salud, como resultado de la política pública llevada a cabo por el Ministerio de Salud.
- b- La reincorporación de un 20% de los jóvenes del distrito al sistema educativo formal, como resultado de una de las líneas centrales de la política de Desarrollo Social.
- c- La disminución de los tiempos de tramitación del Documento Nacional de Identidad como resultado de la política de mejora de la gestión estatal del Ministerio del Interior.
- d- El aumento de la recaudación a través del impuesto automotor, como resultado de la política de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía.

La particularidad de la evaluación integral de las políticas es que tiene como principal objetivo identificar y describir los resultados concretos que la intervención ha provocado con el fin de promover la transformación social.

Ahora bien, este desafío no se asume “de cualquier forma” en la evaluación integral, sino que además supone una estrategia que contenga los siguientes aspectos:

1- La relación entre la planificación, la implementación y los resultados alcanzados.

Tal como se ha enunciado con anterioridad en este trabajo, la evaluación integral se comprende en el marco de la planificación y la implementación de una política, como parte de un mismo proceso y alentando la articulación de las decisiones tomadas en uno y otro momento que conforman el ciclo de vida de una intervención del Estado.

La evaluación integral no se lleva a cabo en una etapa determinada desligada de los demás procesos de gestión, sino que debe ser planificada al inicio de la política, debido a que se expresa en la construcción constante de información útil para la valoración y comunicación de los resultados.

2- La utilización de los resultados de la evaluación para la transformación de la política, en términos de mejora.

La evaluación integral posee un componente de aprendizaje altamente significativo dentro de su diseño.

Es decir que uno de los principales propósitos de esta evaluación se encuentra en su desafío de construir información valiosa para la mejora de futuras intervenciones en el marco de la política pública evaluada.

Para lo cual, será necesario que el diseño contemple este objetivo y la evaluación se desarrolle a partir del “lenguaje” propio de la administración pública (que no es el mismo lenguaje que se utiliza en los medios académicos o de investigación social) y contemple las condiciones de “oportunidad” necesarias para que la información construida sea útil al proceso de toma de decisiones.

3- La comunicación de los resultados de la política pública a los actores involucrados.

Otro aspecto importante de la evaluación integral de las políticas es la socialización de los resultados entre el grupo de actores involucrados directa o indirectamente.

Esta característica se sustenta en la necesidad de “ampliar” los límites del Estado, además de “fortalecer” sus competencias.

Quiere decir, la ciudadanía no puede comprometerse con aquello que desconoce, y por lo tanto resulta imprescindible “hacerla partícipe” de las acciones del Estado y sus resultados.

Tal como sabemos, la primera forma de participación es la obtención de la información. Estar informado es el primer eslabón necesario para la participación. Este aspecto nos introduce en el siguiente.

4- La centralidad de la percepción en términos valorativos de los diferentes grupos de actores involucrados en la formulación e implementación de la política.

Cuando se hace referencia a los grupos de actores, se está hablando principalmente de:

- a- Los responsables y ejecutores de la política,
- b- Los organismos encargados del control de gestión
- c- Los usuarios de los productos y servicios que la política elabora y / o proporciona.

La evaluación integral de las políticas es por definición participativa. Esto quiere decir que la “multiplicidad” de voces a la hora de construir un juicio valorativo de una acción estatal determinada es central para conocer la trascendencia social que esta ha tenido.

Por lo tanto, se dedicará un apartado específico para desarrollar el “aspecto participativo” de la evaluación integral

La participación en la evaluación integral de las políticas

Tal como sabemos, en los últimos años se han desarrollado diferentes propuestas y experiencias de gestión con un alto componente de participación, de muy variadas concepciones, formas y metodologías.

Una evaluación integral de las políticas públicas, implica la inclusión de diferentes perspectivas acerca de sus procesos y resultados.

Aunque de todas formas, y más allá de esta afirmación, es necesario tratar el tema con cierta cautela, ya que no estamos hablando de un fenómeno simple. Resulta importante avanzar hacia la definición de las características y requisitos que cualquier proceso participativo debe contemplar para su implementación.

Entonces, ¿cuál es el tipo de participación posible de promover desde una perspectiva integral de la evaluación? ¿Siempre es necesario plantear diseños participativos para evaluar una política pública? ¿Cuáles son las condiciones que deben tenerse en cuenta a la hora de acudir o promover la participación vinculada con la evaluación?

En primer lugar, vale aclarar que “participación” no significa únicamente un grupo de ciudadanos o ciudadanas opinando libremente sobre una política pública.

Antes que nada, cuando se diseña un proceso participativo, ya sea de evaluación o de cualquier otra índole, es necesario tener claridad en los **objetivos** de esa convocatoria.

En algunas experiencias de gestión participativa, esto que parece una obviedad, no está tan claro para los responsables de la política, y el resultado es la frustración de los convocados a participar, cuando descubren que no es claro y compartido el motivo específico para su convocatoria.

Esto se suma a la pérdida de recursos, tiempos y el aumento de la desconfianza entre el sector convocado y el Estado.

Si el propósito de la evaluación desde una perspectiva integral es conocer, valorar y comunicar los procesos y resultados de una política pública en términos de mejora de ciertas condiciones de vida de la población sujeto de esa política, resulta evidente que será necesario conocer la valoración que esa misma población realiza sobre la política.

Por lo tanto, el objetivo de la participación en este caso será conocer la opinión valorativa de la población relacionada con un programa para que sus expresiones sean tenidas en cuenta en el proceso de toma de decisiones que mejorará la implementación del mismo.

La participación no resulta apropiada en sí misma, sino que su pertinencia dependerá de los objetivos planteados y la calidad de los diseños para llevarla a cabo.

Para lo cual será necesario desarrollar acciones de fortalecimiento de las capacidades ejercer esa participación, tanto en la población como en la dirigencia política, social y económica.

Pero, además, esta participación no debe solo realizarse desde el rol “usuario” de los ciudadanos y ciudadanas, sino como ejercicio responsable de la ciudadanía; Como asunción de los derechos y deberes de la población adulta sobre el fortalecimiento de la democracia.

Por supuesto que la participación y el diálogo entre el Estado y la Sociedad mejorarán la calidad de los servicios públicos, de las políticas públicas. **Pero este propósito debe situarse bajo el paraguas de una responsabilidad mayor que recae sobre la sociedad toda, y es aumentar la calidad de nuestros sistemas de representación, del Estado como productor simbólico de identidad nacional y regional, de la democracia como sistema que garantice el acceso igualitario tanto a la satisfacción de las necesidades como al ejercicio de la participación en las decisiones públicas.**

La importancia del componente participativo a la hora de evaluar se fundamenta en la comprensión de las políticas públicas como producto de una serie de consensos entre intereses contrapuestos, con resultados incrementales que superan la visión del accionar público como intervención racional.

A la vez es necesario tener en cuenta que en todos los casos, la convocatoria a diferentes actores a la hora de planificar y de evaluar una política, tiene costos para la organización, el tiempo y los recursos con los cuales contará ese programa.

Por lo tanto, a la hora de diseñar el proceso evaluativo, será necesario tener en cuenta los recursos económicos, de personal, de estructuras, de logística de comunicación y convocatoria que hacen falta para planificar instancias de participación.

Otra cuestión a tener en cuenta será los criterios que se utilizarán a la hora de seleccionar los grupos de actores que se convocará a participar.

Aquí vale aclarar que el concepto “participación” no está únicamente relacionado con sectores provenientes de la sociedad civil.

En principio es necesario pensar quienes son los actores institucionales que han estado vinculados con la política evaluada, y conformar grupos de diversa procedencia para la construcción de miradas múltiples sobre un programa.

Siguiendo con un ejemplo ya citado, si el objetivo es evaluar:

- a- La mejora del sistema de turnos de los centros de atención primaria de la de salud, como resultado de la política pública llevada a cabo por el Ministerio de Salud.

Una selección de actores posibles a convocar para la evaluación participativa puede ser:

- Los responsables del programa en el nivel central del Ministerio.
- Los coordinadores y equipos de trabajo distritales involucrados.
- Referentes de diferentes centros de salud, encargados de llevar a cabo el cambio.
- Ciudadanos y ciudadanas que habitualmente utilizan los servicios brindados a través de sistema de turnos de los centros de atención primaria de la salud.

El ejemplo nos es útil para analizar los diferentes grupos de actores que pueden intervenir en la evaluación participativa, antes llegar a pensar directamente en la ciudadanía.

Luego de la selección de los “tipos” de actores, será necesario utilizar alguna de las técnicas previstas en el campo de la investigación en ciencias sociales para elaborar la selección de grupos.

En resumen, los temas hasta aquí planteados referidos a la participación pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- 1- Una evaluación integral de una política pública, se conforma de diferentes perspectivas.

- 2- Estas perspectivas pueden estar constituidas por los diferentes tipos de actores que han estado involucrados en su formulación e implementación.
- 3- A la hora de decidir quiénes serán las personas convocadas para evaluar una política, es necesario ser muy cuidadoso de:
 - b- Seleccionar personas que hayan tenido una implicancia directa en el desarrollo de la política.
 - c- Explicitar los objetivos de su participación.
 - d- Fortalecer las competencias para la participación.
- 4- Desde el punto de vista metodológico de una evaluación participativa, será necesario tener en cuenta:
 - a- La viabilidad en la incorporación de diferentes perspectivas.
 - b- La coordinación apropiada para la participación planteada.
 - c- La acotación de la participación a los objetivos puntuales de la evaluación.

La evaluación integral de las políticas como estrategia de articulación para el impacto social

La evaluación integral puede ser una excelente estrategia de articulación en dos sentidos:

- a- **A lo largo del proceso de formulación e implementación de una política**, como conector entre los diferentes momentos que forman parte del proceso: formulación del problema, selección de alternativas, toma de decisiones e implementación.
- b- **Entre los diferentes sectores y actores públicos** que están involucrados con diferentes grados de responsabilidad en la implementación y el impacto social de una política.

Esta articulación fortalece la acción orientada hacia el impacto social.

Según **Pichardo Muñiz** el impacto social no es entendido como un momento específico de la evaluación solamente, sino como un **criterio transversal de evaluación**.

Se considera al impacto social como una perspectiva de interpretación para la evaluación, poniendo el foco en la valoración de los cambios situacionales. Esto significa que valorar el impacto social no puede circunscribirse al cálculo de indicadores que den cuenta de la rentabilidad de una inversión, del análisis costo – beneficio o de la eficacia de una acción específica. Tampoco se trata únicamente de comparar lo programado versus lo ejecutado.

La evaluación de impacto es una perspectiva síntesis, que recupera aspectos de la evaluación de otros enfoques, pero vistos desde una lógica de razonamiento diferente, **donde la gestión**

transversal e integrada a lo largo del ciclo de vida de una política se realiza fortaleciendo el foco en la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía (impacto social).

Estrategias y metodologías para la construcción, análisis y comunicación de la información

Desde un punto de vista **integral la evaluación asume el desafío de articular en un mismo discurso las diferentes fuentes y formas de construcción de la información.**

El modelo evaluativo que implica una perspectiva integral no está condicionado por una u otra metodología para la construcción e interpretación de información.

Las estrategias cuantitativas tanto como las cualitativas serán necesarias y a la vez complementarias para evaluar de forma integral un programa o una política pública.

La selección de las mismas dependerán de ciertas características del programa como:

- **Su objetivo**

Se plantearán diferentes modelos evaluativos si se evalúa un programa cuyo objetivo ha sido “El aumento de la recaudación”, que si ha sido “La reinserción de los jóvenes al sistema educativo formal”.

- **Su dimensión geográfica**

Una ciudad, proporcionará una dificultad y logística diferente a cuatro regiones o provincias.

- **La cantidad de personas implicadas.**

Evidentemente, 5.000 personas no será lo mismo que 2.000.000

- **La duración que ha tenido.**

Existen programas públicos de un año, y también los hay de 5 o más.

- **Los recursos utilizados**

Por lo general las características de la evaluación varían si ha sido un programa de gran tamaño que si se considera uno pequeño, de acuerdo a los recursos económicos que el Estado ha invertido en él.

- **La cantidad y diversidad de instituciones que lo implementaron**

Cuanto más instituciones hayan estado vinculadas en la formulación e implementación del programa, más complejas serán las estrategias a utilizar para su evaluación.

La selección de estrategias y metodologías debe ser lo más amplia posible, de manera articulada y fundamentada.

En cuanto al proceso de diseño del modelo evaluativo, podemos citar los siguientes momentos:

- 1- Construcción de los objetivos de la evaluación, su articulación con el plan de gobierno y la valoración de la trascendencia social del programa o política a evaluar.
- 2- Análisis de los recursos disponibles para la evaluación.
- 3- Selección de los grupos de actores que participarán del proceso.
- 4- Formulación del **Modelo evaluativo**.
- 5- Puesta a consideración del modelo evaluativo con un grupo representativo de los actores que han estado involucrados en su implementación.
- 6- Realización del trabajo de campo: construcción de la información.
- 7- Análisis e interpretación de la información.
- 8- Elaboración del Informe final.
- 9- Comunicación de los resultados de la evaluación.

El punto 4, puede arrojar como resultado la “**matriz del modelo evaluativo**”. Esto quiere decir, la descripción de:

- Las dimensiones evaluativas.
- Las variables que serán tenidas en cuenta.
- Los indicadores que pondrán en evidencia los resultados.
- Las metodologías o instrumentos que serán utilizados.
- Los actores que participarán en el proceso evaluativo.

Esta matriz será el insumo principal a través del cual los diferentes tipos de actores acordarán cuales serán las características de la evaluación, para luego diseñar los instrumentos que se utilizarán en la construcción y análisis de la información y pasar al trabajo de campo.⁷

⁷ Para mayor profundidad acerca de los tipos de evaluación, estrategias y metodologías para la construcción, análisis y comunicación de la información en un sistema de evaluación, consultar el artículo de la Dra. Olga Nirenberg en este mismo libro o la siguiente bibliografía:

NIRENBERG, BRAWERMAN Y RUIZ “*Evaluar para la transformación*” Piados. Tramas Sociales. Buenos Aires 2000.

PAULA N. AMAYA “La evaluación como estrategia de transversalidad en las políticas públicas y la administración” Tercer premio en el XX Concurso de Investigación del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD)

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis “*La hechura de las políticas*” Editorial Porrúa. México 1992.

AMAYA, Paula “*La evaluación de la gestión pública integrada a los procesos de planificación: su potencial como fortalecedora de la institucionalidad democrática*” XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública GUATEMALA, noviembre de 2006

BALLART, Xavier “*Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas*” en *Lecturas de Gestión Pública Selección de textos* Quim Brugué – Joan Subirats MAP 1996

CAMPBELL, D.T. Y STANLEY, J., (1966), *Experimental and Quasi-Experimental Design for Research*, Chicago: Rand McNally.

CAMINAL BADIA, Miquel (Editor) “*Manual de Ciencia Política*” Segunda edición. Tecnos. 2005

CUNILL GRAU, Nuria “*La democratización de la administración pública*” en *Política y gestión Pública*. CLAD 2005.

CUNILL GRAU, Nuria y OSPINA BOZZI, Sonia “*La evaluación de los resultados de la gestión pública: una herramienta técnica y política*” en “*Evaluación de resultados...*” Caracas. CLAD/AECI/MAP/FIIAPP, 2003.- 515 p.

CRONBACH, L.J. (1982a). *Designing Evaluations of Educational and Social Programs*. San Francisco: Jossey-Bass.

INAP “*Evaluación de la gestión pública: conceptualización, modalidades y nuevas perspectivas*” Documentos de apoyo a la capacitación. Buenos Aires 1997

INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE SEVILLA “*Manual para la evaluación y seguimiento de las políticas públicas*” Sevilla 2004

MENY, I-THOENIG, JC (1992). *Las políticas públicas*. Madrid: Ed. Ariel, págs. 89-108.

NIRENBERG, BRAWERMAN Y RUIZ “*Evaluar para la transformación*”_Piados. Tramas Sociales. Buenos Aires 2000.

OSPINA, Sonia “*Una aproximación sistémica a la evaluación de la gestión pública*” CLAD, 2002

PATTON, Michael Quinn “*How to Use Qualitative Methods in Evaluation*”, 1987

PICHARDO MUÑIZ, Arlette “*Evaluación del impacto social, el valor de los humano ante la crisis y el ajuste*” Lumen Humanitas, Buenos Aires 1997.

PRZEWORSKI, Adam “*Política y administración*” en *Política y Gestión Pública* CLAD 2004.

ROSSI, Peter y FREEMAN, Howard “*Evaluation, a systematic approach*” Sage publications 1993

SCRIVEN, M., (1967), "The Methodology of Evaluation", *Perspectives on Curriculum Evaluation*, AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation, 1, Chicago: Rand McNally.

STAKE, R.E. (1980a). Program Evaluation, Particularly Responsive Evaluation. In W.B. Dockrell & D. Hamilton (Eds.), *Rethinking Educational Research* (pp. 72-87). London: Hodder & Stoughton.

SUBIRATS, Joan ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? Congreso Internacional del CLAD. Madrid 2 – 5 de Noviembre de 2004.

WEISS, Carol H. *Evaluation, second edition*, por Editorial: Prentice-Hall, Inc.

WHOLEY, J.S. (1983). *Evaluation and Effective Public Management*. Boston: Little Brown.