

✓ Comunicação, apropriação e uso da avaliação.

Reflexões de experiências de avaliação de políticas públicas na Argentina entre 2007 e 2015.¹

Nerio Neirotti²

Diego Pereyra³

Matías Mattalini⁴

¹ Los autores agradecen a María Dolores Guichandut por sus aportes en la corrección de los borradores del texto.

² Universidad Nacional de Lanús (UNLa) Argentina

³ IIGG, UBA- CONICET y UNLa, Argentina

⁴ UNLa- Argentina

Resumo: A diversidade e riqueza das avaliações realizadas fazem parte de uma imagem mostrando um déficit em termos de uso e apropriação do conhecimento avaliativo na Argentina. Com base nas reflexões preliminares de um projeto de pesquisa em andamento, o presente trabalho propõe uma hipótese tripla. Primeiro, a consideração de que existe uma lacuna entre a produção de conhecimento avaliativo e a tomada de decisão na gestão. Em segundo lugar, embora tenham sido desenvolvidas metodologias para a produção de informação avaliativa, não há correlação em termos de estratégias de comunicação e apropriação desse conhecimento pelos atores envolvidos e pelos cidadãos que são alvo das políticas. Ou seja, há um desenvolvimento medroso tanto na construção de metodologias quanto na instalação de capacidades para a comunicação de resultados, o que é em detrimento do uso de avaliações. Em terceiro lugar, ressaltamos que o avanço em direção a uma cultura avaliativa ainda é incipiente; a avaliação é percebida, ainda, mais como uma ameaça do que como uma instância de aprendizagem para o refinamento das políticas públicas. Nessa direção, o artigo está dividido em duas grandes partes que são mostradas como resultados preliminares: a primeira levanta reflexões e desenvolvimentos teóricos em torno do uso da avaliação e a segunda dá conta de alguns dos facilitadores ou obstáculos técnicos políticos para o uso de avaliações fundadas em experiências recentes e boas práticas de avaliação conduzidas na Argentina.

ES Comunicación, apropiación y uso de la evaluación. Reflexiones a partir de experiencias de evaluación de políticas públicas en Argentina entre 2007 y 2015.

Resumen: La diversidad y riqueza de las evaluaciones realizadas forman parte de un panorama que muestra actualmente un déficit en términos de uso y apropiación del conocimiento evaluativo en Argentina. Sobre la base de las reflexiones preliminares de un proyecto de investigación en marcha, el presente trabajo plantea una triple hipótesis. En primer lugar, la consideración de que existe una brecha entre la producción de conocimiento evaluativo y la toma de decisiones en la gestión. En segundo lugar, si bien se han desarrollado metodologías para la producción del conocimiento evaluativo, no existe un correlato en lo que refiere a estrategias para la comunicación y la apropiación de dicho conocimiento por parte de los involucrados y de la ciudadanía destinataria de las políticas. Es decir, hay un tímido desarrollo tanto en la construcción de metodologías como en la instalación de capacidades para la comunicación de los resultados, lo cual va en desmedro del uso de las evaluaciones. En tercer lugar, señalamos que es aún incipiente el avance hacia una cultura evaluativa; la evaluación es percibida, todavía, más como amenaza que como instancia de aprendizaje para la mejora de las políticas públicas. En esta dirección, el artículo se divide en dos grandes partes que se muestran como resultados preliminares de la investigación en curso: el primero plantea reflexiones y desarrollos teóricos en torno al uso de la evaluación y el segundo da cuenta de algunos facilitadores u obstaculizadores tecno- políticos para el uso de las evaluaciones sobre la base de recientes experiencias y buenas prácticas en evaluación realizadas en Argentina.

FR Communication, appropriation et utilisation de l'évaluation. Réflexions saisis des expériences d'évaluation des politiques publiques en Argentine entre 2007 et 2015.

Résumé: La diversité et la richesse des évaluations réalisées s'inscrivent dans un cadre qui montre de nos jours un déficit dans l'utilisation et l'appropriation des connaissances évaluatives en Argentine. À partir des réflexions préliminaires d'un projet de recherche en cours, le présent travail propose une hypothèse avec trois axes. En premier lieu, il y a une brèche entre la production de connaissances évaluatives et la prise de décision en gestion. En deuxième lieu, bien que des méthodologies aient été développées pour la production des connaissances évaluatives, il existe un faible rapport entre les stratégies de communication et d'appropriation des connaissances par les personnes concernées et par les citoyens ciblés par ces politiques. C'est-à-dire qu'il y a un rare développement autant dans la construction de méthodologies que dans la mise en place de capacités pour la communication des résultats, ce qui affaiblit l'utilisation des évaluations. En dernier lieu, nous soulignons que le progrès vers une culture évaluative est encore naissant ; l'évaluation est perçue toujours plus comme une menace que comme un lieu d'apprentissage pour l'amélioration des politiques publiques. En ce sens, l'article est divisé en deux grandes parties qui sont présentées en tant que résultats préliminaires de recherche : la première partie soulève des réflexions et des développements théoriques autour de l'utilisation de l'évaluation et la seconde partie rend compte de certains facilitateurs ou obstacles techniques et politiques pour l'utilisation des évaluations sur la base des expériences récentes et des bonnes pratiques en matière d'évaluation réalisés en Argentine.

Introducción

En las últimas décadas, y en particular desde 2007, se han producido significativos avances en la producción del conocimiento evaluativo en Argentina. La diversidad y riqueza de las evaluaciones realizadas forman parte de un panorama que presenta cinco características principales. Primero, un marcado desarrollo de las metodologías; segundo, una constante generación de datos; tercero, la vinculación entre la evaluación y los sistemas de seguimiento; cuarto, una apuesta considerable tanto a la conformación de equipos como a la formación de los evaluadores; por último, una permanente ampliación de marcos teóricos de referencia. Sin embargo, no se cuenta con el mismo avance en lo que respecta a la utilización de la evaluación. No se percibe entonces una adecuada apropiación de los conocimientos producidos por parte de los involucrados en las políticas; lo cual muestra un déficit en cuanto a la comunicación de los resultados durante el proceso evaluativo.

En este sentido, las evaluaciones no se constituyen en insumo para la toma de decisiones, lo que incumple uno de sus principales fines. Por esa vía, se pierde la oportunidad que la evaluación pueda convertirse en un instrumento para fortalecer el diálogo entre los distintos actores intervinientes, en factor de responsabilización y menos aún, en un aporte a la deliberación pública sobre la política a través de la transparencia. En consecuencia, se torna necesario investigar cuáles son los obstáculos y facilitadores para que el conocimiento producido por la evaluación sea utilizado. En otras palabras, identificar en qué medida los resultados obtenidos por las evaluaciones impactan en la toma de decisiones y por lo tanto en la mejora de la gestión y el fortalecimiento de la democracia.

Sobre la base de las primeras reflexiones preliminares de un proyecto de investigación en marcha¹, el presente trabajo plantea una triple hipótesis. En primer lugar, la consideración de que existe una brecha entre la producción de conocimiento evaluativo y la toma de decisiones en la gestión. En segundo lugar, si bien se han desarrollado metodologías para la producción del conocimiento evaluativo, no existe un correlato en lo que refiere a estrategias para la comunicación y la apropiación de dicho conocimiento por parte de los involucrados y de la ciudadanía destinataria de las políticas. Es decir, hay un tímido desarrollo tanto en la construcción de metodologías como en la instalación de capacidades para la comunicación de los resultados, lo cual va en desmedro del uso de las evaluaciones. En tercer lugar, señalamos que es aún incipiente el avance hacia una cultura evaluativa; la evaluación es percibida, todavía, más como amenaza que como instancia de aprendizaje para la mejora de las políticas públicas.

En esta dirección, el artículo se divide en dos grandes partes que se muestran como resultados preliminares de la investigación en curso: el primero plantea reflexiones y desarrollos teóricos en torno al uso de la evaluación y el segundo da cuenta de algunos facilitadores u obstaculizadores tecnopolíticos para el uso de las evaluaciones sobre la base de experiencias y buenas prácticas realizadas en Argentina. En la última parte, se ensayan algunas conclusiones provisionales, que están abiertas al reexamen permanente.

Reflexiones y desarrollos teóricos en torno al uso de la evaluación

La utilización de la evaluación supone el presupuesto que la emisión de juicios valorativos, resultantes de un proceso de indagación sistemática, puede y debe contribuir a la mejora de la gestión de las políticas públicas. Ahora bien, dicha mejora no puede concretarse sin la necesaria apropiación del conocimiento por parte de los involucrados (Neirotti, 2015). Por un lado, esa apropiación depende, en gran medida, de la comunicación de los resultados. En este sentido, resulta muy difícil de alcanzar un nivel de apropiación considerable sin una práctica permanente de construcción de significados y sentidos sobre el conocimiento que se va generando. Para lograr dicha apropiación se requiere contemplar la puesta en práctica de estrategias pedagógicas de transmisión del mismo a los distintos actores. Por otro lado, así como la mejora de las políticas está sujeta a la apropiación del conocimiento, el aprendizaje institucional –al cual debe aspirar la evaluación– está sujeto a la promoción de una cultura evaluativa. Es decir, sin la instalación de una disposición estable, de un determinado *hábitus* – al decir de Bourdieu (1991) – que promueva la reflexión permanente sobre la práctica, el proceso de aprendizaje no puede ser asumido como tal. Por lo general, se asocia a la evaluación directamente con las ideas de fiscalización y control legal, administrativo y contable, dejando de lado los aportes a la mejora de las políticas. De esta manera, aún hoy la evaluación es percibida como una amenaza más que como un aliado de la gestión (Mokate, 2003).

Ahora bien, para que la mejora de las políticas sea posible, la evaluación debe lidiar, entre otras cuestiones, con un recurso que siempre se presenta como escaso: la temporalidad. El tiempo de los técnicos evaluadores suele chocar con el tiempo de los decisores. La búsqueda de evidencia empírica por parte de los técnicos suele requerir determinados procesos de construcción de datos (desde una lectura interpretativa de datos secundarios hasta la producción de nueva información primaria), que implican una extensión

¹ Proyecto de Investigación Orientado UNLa- CONICET (en curso): *Obstáculos y facilitadores para el uso de las evaluaciones en la gestión de las políticas públicas 2007 - 2015*. Investigador titular: Dr. Nerio Neirotti. Docente - investigador UNLa. Equipo investigador: Dr. Diego Pereyra (investigador adjunto, CONICET), Mg. María Eugenia Brissón, Mg. Matías Mattalini, y Lic. Gabriela Molina. Los cuatro son docentes investigadores de la UNLa. Además, el equipo cuenta con el Dr. Hernán González Bollo, también investigador adjunto del CONICET, y la Lic. María Dolores Guichandut, becaria doctoral UNLa- CONICET.

temporal considerable; asimismo, el análisis de la información y su consecuente presentación suelen demandar más tiempo que el deseable. Sin embargo, se debe contemplar de manera especial el sentido de oportunidad de la evaluación. Los resultados deben llegar a tiempo para tomar decisiones cruciales, corregir el rumbo de las intervenciones y favorecer la discusión pública (Neirotti, 2007). Si los resultados llegan a destiempo difícilmente la evaluación se pueda transformar en un aliado de la gestión; ya que termina por convertirse en una actividad vana o un mero procedimiento técnico.

De esta manera, Patton (2008) reflexiona acerca de los posibles usos, apropiaciones y aplicaciones de los hallazgos de la evaluación. Se propone así un enfoque centrado en la utilización (*Utilization-Focused Evaluation*), el cual considera que todo el proceso evaluativo debe enfocarse en el uso de los conocimientos producidos por parte de los involucrados. Así, las evaluaciones deben ser planificadas y realizadas de manera que aumenten la probabilidad de utilización de los resultados y del proceso en sí mismo para tomar decisiones informadas y para mejorar el desempeño. En esta línea, Patton (2015) reconoce a Alkin (2011) como un pionero en el estudio de los usos de las evaluaciones y en la identificación del problema de la utilización indebida de las mismas y realiza una advertencia sobre el uso incorrecto de los resultados como dispositivo que socava la toma de decisiones.

Existen diferentes taxonomías referidas al uso de las evaluaciones. No es nuestra intención describirlas y definir la más conveniente sino dar cuenta del debate y los modos en los cuales el uso es asumido por diversos autores. Las taxonomías que aquí se presentan pueden ser de utilidad para los evaluadores dependiendo de la situación, el contexto, las demandas de los decisores y las necesidades emergentes en un proceso determinado.

Por un lado, Shaw y colaboradores (2006) señalan que -entre 1986 y 1996- la comunidad de evaluadores se restringía a hablar de la utilización de las evaluaciones en tres dimensiones: instrumental, conceptual y simbólica (basados en las definiciones de Leviton & Hughes). Estas dimensiones persistían como relevantes, aun cuando aparecieron y se incorporaron nuevas nociones acerca del uso de los trabajos evaluativos.

A su vez, Peck and Gorzalski (2009) redefinieron los tres tipos de uso identificados por Shaw y colaboradores del siguiente modo:

- *Uso Instrumental*: utilización directa de los hallazgos de la evaluación en la solución de un problema o en la toma de decisiones.
- *Uso conceptual*: contribución al conocimiento y al aprendizaje
- *Uso simbólico*: utilización para convencer acerca de la posición política.

Por otro lado, Gómez Serra (2003), enfocado en los informes de evaluación, reconoce cinco estilos de utilización diferentes:

- *Estilo instrumental*: los resultados son utilizados como medios dentro de un proceso de resolución de problemas con el fin de conseguir los objetivos preestablecidos.
- *Estilo iluminativo o conceptual*: los resultados de las evaluaciones se incorporan gradualmente en los marcos globales de referencia de los usuarios aunque no necesariamente inciden en la toma de decisiones.
- *Estilo interactivo*: los resultados de la evaluación se suman a otras conclusiones que emergen de fuentes diversas provocando la interacción entre ellas para sacar rédito al respecto.
- *Estilo legitimador*: los resultados permiten a los decisores o a la gestión justificar posturas previas así como legitimar decisiones puntuales.
- *Estilo táctico*: las evaluaciones sirven para ganar tiempo y/o eludir responsabilidades.

Además, Gris Legorreta (2014), basada en Vanlandingham (2011), reconoce cuatro usos potenciales de la evaluación:

- *Uso instrumental*: las recomendaciones derivadas de la evaluación son implementadas.
- *Uso ilustrativo*: la información provista por la evaluación eventualmente influye en los tomadores de decisión.
- *Uso procedural*: la evaluación tiene una función de investigación dirigida a promover el aprendizaje organizacional.
- *Uso simbólico*: los resultados son interpretados fundamentalmente por razones políticas.

En un estudio más reciente, Pérez Yarahuán y Maldonado Trujillo (2015) plantea la comparación de la situación de la evaluación en diversos países clasificando el uso de la misma con basamento en Leviton (2003) y Zaltsman (2006):

- *Uso instrumental*: procesos en los cuales la evaluación es considerada para emprender acciones específicas.
- *Uso conceptual*: refiere a un proceso de entendimiento individual, grupal o colectivo que puede generar un mayor conocimiento sobre temas particulares y así fomentar elementos para el debate acerca de la naturaleza y resultados de la acción pública, con incidencia en la conducción de la política y los programas.
- *Uso simbólico*: refiere a la utilización que, si bien no genera cambios específicos en las políticas o aprendizaje y conocimiento entre actores relevantes, está asociada a los esfuerzos por lograr la permanencia de dichas políticas y brindar legitimidad política y administrativa a los gobiernos de turno.

Finalmente, Henry y Mark (2003) coinciden en señalar que si bien el uso es un constructo central en el campo de la evaluación,

resulta esencial avanzar más allá del mismo para reflexionar sobre la influencia de la evaluación. De esta forma, se amplía el espectro de investigación reconociendo el uso, el no uso, el uso apropiado, el uso indebido, el uso excesivo y la influencia de la evaluación “más allá del uso” de la misma.

Así pues, si los evaluadores se concentran más en realizar trabajos óptimos para el lucimiento académico, basados especialmente en la propia dinámica del análisis, estarían descuidando en realidad un aspecto central del proceso: todo aquello que ocurre después de la evaluación, cuando es necesaria una delicada tarea de orientar la mejora de la política. Por ello, es muy frecuente encontrar evaluaciones que no son aprovechadas por los actores más interesados en ella: la gestión política y los destinatarios.

Para que la evaluación sea útil deben cumplirse al menos tres condiciones: pertinencia, relevancia y posibilidades de apropiación por los protagonistas de la política pública. En relación con las primeras, se debe producir conocimiento evaluativo que responda a las necesidades de la política, a los interrogantes de los actores involucrados y a las demandas de los ámbitos de decisión. Este conocimiento debe dar respuestas amplias, en toda la extensión y profundidad posibles. En cuanto a la apropiación del conocimiento, ella tiene que ver en gran parte con el desarrollo de la capacidad pedagógica de los evaluadores, a fin de generar conocimiento de modo específico para las diferentes audiencias de la evaluación.

La utilización de la evaluación supone, además, atender a la diversidad de los actores que intervienen en las políticas públicas. En cuanto más se tengan en cuenta los intereses, necesidades y valores de los involucrados, las evaluaciones podrán aspirar a un mayor grado de comprensión, y por ello a una más amplia capacidad de tener un carácter democrático (Stake, 2006). Por ello mismo, a partir de la irrupción de la planificación estratégica en la gestión pública (Matus, 2007), resulta incuestionable -al decir de Vilas (2011)- la dimensión política de las políticas públicas.

Por lo tanto, es preciso asumir el rol del evaluador como un formador de capacidades evaluativas y, en este sentido, un mediador entre el conocimiento y los procesos de mejora. Para llevar a cabo las recomendaciones emergentes de la evaluación es necesario instalar capacidades institucionales para el análisis y también para la conducción de la gestión pública. De este modo, se impone la necesidad de avanzar con el desarrollo de dichas capacidades. Es por ello que diversas universidades se han propuesto diseñar carreras y cursos de formación en evaluación de políticas públicas.² Sin embargo, cabe destacar que no se cuenta aún con valoraciones acerca de sus efectos e impactos en la práctica evaluativa.

No obstante, la reflexión sobre la formación de evaluadores ha cobrado una notable importancia. Existe hoy en día una abundante literatura acerca de las denominadas capacidades evaluativas, que incluyen por un lado las capacidades institucionales (Schiavo Campo, 2005) y, por otro, las habilidades requeridas por los profesionales, las cuales incluyen dimensiones teóricas, metodológicas y éticas (Díaz, Curti, 2014; García Vázquez, Ruiz Porras, 2014, Neirotti, 2013; Pereyra, Neirotti, 2017). A partir de ello, se presentan nuevas condiciones para generar un productivo debate sobre las debilidades y las fallas en la formulación, gestión y comunicación de las evaluaciones.

El desarrollo de estas capacidades implica empero recorrer un largo camino que no puede prescindir de la voluntad política y del compromiso institucional. De esta forma, debe reafirmarse la idea que es necesario contar con recursos humanos formados en la evaluación, provistos no sólo de herramientas técnicas para la producción y el análisis de los datos sino también de habilidades que les permitan una construcción compartida de conocimiento y la generación de espacios de aprendizaje y apropiación del mismo.

Esta afirmación sirve de preámbulo al último de los aspectos que pretendemos señalar como condición para que las evaluaciones resulten de utilidad. Nos referimos a la consideración de un vínculo más estrecho entre la racionalidad técnica -que conlleva la realización de una evaluación como un proceso de indagación sistemática que persigue la objetividad- y la dinámica de la política imbuida de los valores asumidos por los distintos actores. El solo hecho de decidir evaluar o no, está atravesado por la política. Por otra parte, la utilización de los hallazgos y sus consecuentes recomendaciones afectan de manera directa la legitimidad de las instituciones públicas y la acción de gobierno. Por ello, es preciso tener en cuenta la particularidad de cada organismo público, de cada decisor, de cada equipo de gestión y de sus pretensiones respecto del uso de las evaluaciones. Por lo cual resulta preciso comprender a la evaluación como una acción política que intenta ofrecer una valoración fundamentada de planes y programas dentro de un contexto institucional y social determinado, incorporando las voces y las experiencias de las personas que participan y son afectadas por las decisiones políticas (Kushner, 2000). La comprensión de esta dinámica debe incluir un análisis de las diversas perspectivas, la contraposición de ideas, las resultantes luchas de poder (Neirotti, 2015). Dicha consideración debe calar hondo en los académicos y profesionales de la evaluación así como en los funcionarios y responsables de los procesos de gestión. De este modo, la evaluación podrá superar la constante percepción de amenaza y pasar a reconocerse como una instancia clarificadora que propone modificaciones posibles y productivas para la gestión de las políticas.

² Indudablemente el campo de la formación en evaluación ha tenido una importante expansión en la región en los últimos años. Mientras hace cinco años existían 20 posgrados en América Latina, en la actualidad ese número se ha duplicado para pasar a más de 40. En Argentina, existen seis programas de formación de posgrado en evaluación (todos ellos de reciente creación): Especialización en Evaluación de Políticas Públicas (Universidad Nacional Arturo Jauretche y Universidad Nacional de Lanús); Especialización en Evaluación de Políticas Públicas y Maestría en Planificación y Evaluación de Políticas Públicas (Universidad Nacional de San Martín); Maestría en Evaluación de Proyectos (Universidad del CEMA), Posgrado en Diseño y Evaluación de Políticas Públicas (Instituto de Investigación y Educación Económica, Buenos Aires, en convenio con la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona) y Maestría en Evaluación de Políticas Públicas (Universidad Nacional de Entre Ríos). Fuente: Pablo Rodríguez Billela, “Más de cuarenta posgrados en evaluación en América Latina y el Caribe”, Blog Al Borde del Caos. Desarrollo, Evaluación, Complejidad, 2018. [<https://albordecalcaos.com/2018/05/17/mas-de-cuarenta-posgrados-en-evaluacion-en-america-latina-y-el-caribe/>].

Procesos tecnopolíticos que facilitan u obstaculizan la utilidad de la evaluación

Teniendo presente los desarrollos teóricos en torno al uso, concentramos nuestra atención en los facilitadores u obstaculizadores que se presentan en el marco de la gestión pública a la hora de utilizar los conocimientos producidos por la evaluación. En base a un análisis realizado sobre estructuras evaluativas y experiencias de evaluación de políticas públicas que tuvieron lugar en el período 2007 hasta la actualidad,³ planteamos siete tensiones que se manifiestan facilitando u obstaculizando la comunicación, el uso y la apropiación del conocimiento evaluativo:

1. Institucionalización vs. improvisación y cumplimiento de directivas

En los últimos años en América Latina se perciben avances en materia de institucionalización de las evaluaciones como un momento ineludible del ciclo de las políticas públicas (Pérez Yarahuán y Maldonado Trujillo, 2015). En cada país dichos avances son muy dispares. En algunos se encuentra ya establecido un sistema nacional de monitoreo y evaluación, en otros sólo se cuenta con el crecimiento de las normativas, las estructuras y los programas dedicados a la evaluación, como es el caso argentino. Aún así, estos avances conviven con la improvisación que tiene lugar en dependencias nacionales: o no cuentan con normativas específicas dedicadas a la evaluación de las políticas que implementan o bien sólo cumplen con los procesos de auditoría y evaluación sin que éstos representen una actividad significativa y transformadora.

La institucionalización implica no sólo una normativa general y específica que promueva el seguimiento de la gestión y las evaluaciones, sino también la configuración de procesos y procedimientos estables organizados con antelación y considerados de antemano en la planificación y presupuestación de las dependencias nacionales. Si estos procesos son asumidos por los Estados y las instituciones, el uso de las evaluaciones se ve fortalecido al menos en una primera instancia. Por lo contrario, la improvisación y el cumplimiento a secas representan un obstáculo a dicho uso.

2. Integración sistémica vs. fragmentación y procesos aislados

Decíamos antes que en algunos países se cuenta con sistemas unificados de monitoreo y evaluación y en otros casos sólo estructuras diseminadas por las distintas dependencias nacionales. Ahora bien, una integración sistémica implica varios aspectos a considerar que favorecen la utilización de las evaluaciones:

- La articulación y coordinación entre distintas estructuras evaluativas cooperando con la producción de información para la toma de decisiones desde una perspectiva de política pública intersectorial e interjurisdiccional.
- La formalización, mediante protocolos y prácticas instituidas, de los mecanismos de intercambio e interacción de las diversas estructuras de evaluación.
- La vinculación estrecha entre la academia, la política y las redes de profesionales dedicados a la evaluación a fin de promover una retroalimentación mutua que favorezca el desarrollo de la función evaluación en la administración pública.
- La promoción de estrategias para garantizar la transferencia del conocimiento evaluativo a la gestión de las políticas públicas con el propósito de mejorarlas.
- La generación de espacios de comunicación y debate entre los actores involucrados en las políticas públicas y sus evaluaciones.

Como contrapartida de este modelo de integración sistémica, encontramos en muchos casos procesos aislados y una fragmentación de las estructuras hacia el interior de cada dependencia nacional y en cuanto a intercambios entre sí. En algunos ministerios públicos los sistemas de información no están siempre accesibles a los evaluadores o bien las estructuras evaluativas prescinden de los mismos ya sea por falta de comunicación o por conflictos internos. Asimismo, existe un gran desconocimiento de las evaluaciones realizadas por parte de los ministerios y difícilmente se generan propuestas articuladas y coordinadas de evaluación. Todo ello, claramente obstaculiza el uso del conocimiento evaluativo y su incidencia en los procesos de mejora.

3. Promoción de una cultura evaluativa vs. obligación frente a compromisos normativos y de financiamiento.

Muchas de las evaluaciones no se realizan sólo para cumplir con los requerimientos burocráticos o bien aquellos que imponen los organismos de financiamiento internacional, sino que surgen de

³ Se parte de la siguiente base de información: 94 informes de evaluaciones realizadas en Argentina entre 2007 y 2015, una descripción de 39 estructuras evaluativas en la Administración Pública Nacional Argentina y 12 entrevistas a actores clave (funcionarios, académicos y evaluadores) realizadas entre 2016 y 2017. Dichos insumos fueron sistematizados en investigaciones previas realizadas en la Universidad Nacional de Lanús dirigidas por el Dr. Nerio Neirotti y codirigidas por la Mg. María Eugenia Brissón.

la demanda y el interés de conocimiento específico de decisores y gestores de los planes, programas y proyectos. Ello plantea una marcada diferencia con los años 90. En líneas generales, en ese momento, cuando la mayor parte de las evaluaciones eran impulsadas en el marco de las reformas guiadas desde la perspectiva del consenso de Washington, todos los procesos evaluativos respondían a las necesidades de financiamiento y/o de pedidos obligatorios.

En cambio, entre 2007 y 2015 en Argentina, se observó un crecimiento de la cantidad de evaluaciones vinculadas directamente con el mejoramiento de planes y programas, así como de los procesos propios de gestión. Esta característica favorece la promoción de una cultura evaluativa entre los actores involucrados en la implementación de las políticas públicas y facilita el uso de los resultados para la toma de decisiones, pues el interés y la motivación exceden la mera obligación.

4. Comunidades de evaluación vs. burocracias rutinizadas

En las distintas dependencias de la administración pública encontramos burocracias más o menos conformadas de acuerdo a los procesos de configuración de cada una de las áreas. Entendemos por burocracias el conjunto de agentes, tanto administrativos como técnicos y profesionales, que desarrollan tareas al interior del aparato proveedor de servicios (Neirotti, 2012). En este caso, las burocracias destinadas a los procesos de diseño y evaluación de políticas públicas han de contar con modalidades de capacitación que permitan actualizar los saberes y las prácticas. Sin embargo, los agentes que se desempeñan en determinados cargos durante un largo tiempo adoptan rutinas de trabajo en el mediano y largo plazo, que no hacen otra cosa que repetir mecánicamente tareas orientadas por el habitus institucional. En este sentido, tienen con frecuencia poca flexibilidad para adaptarse a las representaciones, los valores y las prácticas que se requieren a medida que avanza la tecnología y el complejo abordaje de las distintas problemáticas.

Por lo cual, en la actualidad existe un desfasaje entre la formación y las prácticas de los evaluadores –que responden al paradigma tecnocrático– y la creciente necesidad de participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión. El paradigma tecnocrático está basado en un tipo de planificación llamada normativa. La misma se presenta como capaz de conocer exhaustivamente todas las variables que intervienen en la definición de un problema y brindar una alternativa de solución prescindiendo del accionar de otros actores (modelo de políticas desde arriba o top down).

Ante esta situación, se vuelve necesario no sólo promover nuevas instancias formativas sino también conformar equipos en las distintas áreas capaces de dar respuesta a dicho desfasaje. A la vez, estos equipos deben contar con canales de comunicación y participación con las organizaciones de la sociedad civil conformando redes de política. Se trata de espacios de gestión compartida entre actores estatales y actores de la comunidad que buscan una construcción de las políticas desde abajo hacia arriba (bottom up). Es un nuevo paradigma de gobierno capaz de superar el paradigma tecnocrático. En esta línea, se planifican y se evalúan las políticas públicas adaptándose a los contextos siempre cambiantes y reconociendo la interactorialidad en la estructuración de problemas y en la implementación de alternativas de solución a los mismos (Neirotti, 2012).

Este paradigma de redes de política auspicia la configuración de comunidades de evaluación en torno a las distintas problemáticas. El uso de las evaluaciones se vuelve más productivo si los distintos actores (agentes de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y destinatarios) están incluidos en dichas comunidades de evaluación. Por el contrario, las burocracias tecnocráticas suelen estancarse en la relación con la sociedad civil o simplemente pensarla como mera receptora de sus acciones. El conocimiento evaluativo, bajo este paradigma, se vuelve más lejano tanto para los involucrados en la gestión de las políticas como para los destinatarios de las mismas.

5. Estrategias de comunicación permanente vs. estrategias de comunicación basados en el Informe final.

Todo proceso evaluativo culmina con un informe conclusivo que contiene el análisis realizado a partir de la recolección y sistematización de la información y presenta recomendaciones para la mejora, continuidad o modificación de una política. Ahora bien, en la era de la comunicación digital donde existen múltiples herramientas para canalizar la participación, los reclamos y las luchas de la sociedad civil frente a las problemáticas sociales, resulta iluso pensar que un informe final con formato de libro pueda ser el único canal de comunicación posible. Tampoco basta con informes ejecutivos o síntesis del análisis realizado en una evaluación. Si se pretende incidir de manera sustantiva en las políticas públicas, es preciso avanzar en la diversificación y adaptación de nuevas estrategias de comunicación. La comunicación, el uso y la apropiación de las evaluaciones, constituyen una tríada mutuamente implicada que ha de trabajarse con creatividad de acuerdo a la situación emergente en cada proceso evaluativo.

Cabe señalar que los decisores no suelen ver con buenos ojos que la evaluación ponga en evidencia aspectos críticos del funcionamiento de las instituciones o de los alcances de una política pública. En estos casos el evaluador ha de proponer alternativas de comunicación y generar una didáctica pedagógica para la transferencia de los resultados evaluativos según las posibilidades que brinde el contexto y la voluntad política reconociendo los límites de su alcance.

Otro aspecto a considerar es el sentido de oportunidad de la presentación de los resultados de las evaluaciones. Como ya señalamos, no siempre existe una correlación entre el tiempo de realización de las evaluaciones y el momento de toma de decisiones. El tiempo es un recurso escaso para un decisor y por tanto el evaluador tiene que elaborar avances acordes a las demandas de la gestión. Si los resultados llegan a destiempo, o bien si la solicitud de la evaluación no contempló el período de tiempo en el cual era necesario recibir la información, el conocimiento evaluativo será inoportuno y poco podrá influir en los procesos de mejora.

6. Evaluación participativa cogestionada vs. participación de los actores como meros informantes

La participación para la inclusión y el empoderamiento es una de las notas características que imprime el enfoque derechos en el diseño y elaboración de las políticas públicas (Fernández Aller, 2009). Ahora bien, la participación comprendida específicamente en el campo de la evaluación, puede estar ajustada meramente a los instrumentos de recolección de la información que proponga el equipo evaluador (en función de los objetivos de la evaluación previamente definidos en el planteamiento), entendiendo que los actores son receptores de dichos instrumentos dado que responden las preguntas o temas que se solicitan.

Este nivel de participación no promueve por sí mismo la apropiación del conocimiento. En cambio, si los actores son considerados interlocutores es posible promover una apropiación sistemática, un interés creciente y un uso de los resultados enfocado en el mejoramiento de las políticas. Se trata de una evaluación cogestionada con los actores implicándolos en todo el proceso, esto es: en el planteamiento de la evaluación (definición de objetivos, preguntas problema, análisis de colaboración y conflicto, etc.), en el diseño de la evaluación (matriz con la cual se plantea la investigación aplicada), en la programación (organización y cronograma de trabajo), en la recolección de la información (trabajo de campo),

en el análisis, las conclusiones y la elaboración del informe final. Así se establecen estrategias de comunicación conjunta (reuniones, talleres, foros y debates mediante sitios web, intercambios y diálogos informales, etc.) promoviendo una participación activa, permanente y vinculante de los involucrados.

Cabe señalar que ampliar la participación conlleva mayores dificultades en razón de los tiempos de implementación de la evaluación y en lo que respecta a los conflictos entre las partes. Sin embargo, si se pretende contribuir al aprendizaje institucional no es posible negar la presencia de los cruces de intereses, interpretaciones y escala de valores que se manifiestan entre los distintos actores. Es necesario un tratamiento específico por parte del equipo evaluador adquiriendo características de mediación ante las situaciones emergentes en pos de arribar a conclusiones que permitan un mejor funcionamiento. Ello fortalece la utilidad y la influencia de la evaluación.

7. Facilitación de la deliberación pública y fortalecimiento de la democracia vs. comunicación crítica de la información con escasa o nula participación de la comunidad

Las políticas públicas abrevan en la resolución de problemáticas sociales. Ahora bien, la orientación y el sentido de las mismas están condicionados por la interpretación de la realidad y los valores que asumen un gobierno y la sociedad a la que se debe. Si la inseguridad es comprendida en sus causas como carencia de disciplina, probablemente la solución implique mayor represión y endurecimiento de las penas. En cambio, si la misma es comprendida como fruto de una multiplicidad de carencias previas en materia de salud, educación, espacios de socialización, afectos, etc., entonces la solución será compleja y requerirá de la intervención de diversos actores pertenecientes a sectores distintos que deberán crear alternativas en el corto, mediano y largo plazo.

En esta línea, la evaluación tiene mucho que aportar. La misma debe contribuir no sólo a la mejora del funcionamiento de una institución o a la toma de decisiones de las altas esferas, sino también al debate público sobre la estructuración y resolución de los problemas, es decir, a la deliberación pública y con ello, al fortalecimiento de la democracia. Más allá del uso directo de la evaluación al servicio de la gestión, es preciso avanzar en materia de su influencia en torno a la articulación Estado-sociedad civil y en función de una más amplia y organizada participación de

⁴ Entre ellos debe destacarse la propia labor del Programa Agenda Compartida, Universidad Nacional de Lanús, del cual forman parte los autores de este artículo. Entre otras instituciones pueden nombrarse las siguientes: el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (UCA), los Observatorios de las Tarifas y de la Deuda Externa de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET), el Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Avellaneda, el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA/CTA), el Centro de Implementación de Políticas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), el Centro de Estudios de Economía Política (CEPA), el Centro de Estudios para el Desarrollo Económico y Social Urbano (CEDESU).

los distintos actores en los procesos de toma de decisiones. Esto implica, nuevamente, la consideración de las redes de política y una cogestión de las políticas públicas.

Cuando los gobiernos implementan las políticas bajo la perspectiva *top down* imponiendo una conducción vertical que prescinde de los aportes de la sociedad civil, la comunicación de los resultados de las políticas suele o bien tergiversarse en función de las necesidades de justificación, o bien transmitirse de manera críptica a fin de que pocos sean los que puedan interpretarla. Dado este modelo, basado en eslóganes vaciados de contenido, se manifiestan en la actualidad y con mayor visibilidad, una pluralidad de centros de producción y análisis de datos con el propósito de dar cuenta de la degradación de los derechos a partir de la aplicación de políticas neoliberales⁴.

Conclusiones provisionales

En el período 2007 - 2015, se perciben en Argentina ciertos avances en materia de institucionalización de la evaluación como un momento ineludible del ciclo de las políticas públicas. En muchos casos, dentro de la administración pública nacional se observa una cultura evaluativa incipientemente asentada, dado que muchas de las evaluaciones realizadas surgieron de la demanda y el interés de conocimiento específico por parte de decisores y gestores de los planes, programas y proyectos no sólo limitándose a cumplir con los requerimientos burocráticos. Ello muestra una superación de la década del 90, cuando la mayor parte de las evaluaciones eran impulsadas en el marco de las reformas guiadas desde la perspectiva del consenso de Washington. Todos los procesos evaluativos respondían a las necesidades de financiamiento y/o de pedidos obligatorios para garantizar la eficiencia y la eficacia de las políticas. A partir de estos cambios, la evaluación parece asumir un sentido más amplio considerando su fin de contribuir a la mejora de las políticas públicas y al aprendizaje institucional.

En esta línea, se observa en la actualidad un crecimiento en cuanto a la cantidad de evaluaciones vinculadas directamente con el mejoramiento de planes y programas, así como de los procesos propios de gestión. No obstante, se deben mencionar dos obstáculos para la consolidación de una cultura evaluativa en Argentina. Los mismos se enmarcan en la existencia de una tensión entre dos modelos contrapuestos de Estado y sociedad: uno de mayor libertad de mercado y defensa de los intereses privados y otro que propone un activo protagonismo del Estado con mayor participación social

y política en el marco de una articulación sinérgica. El primero auspia la apertura de la economía, la producción primaria y la primacía del sector financiero considerando que el bienestar de la población se funda en los beneficios del derrame de acuerdo al crecimiento económico del país. El segundo en cambio, busca fomentar de manera combinada la industrialización del país y la expansión del consumo interno, lo que redundaría en el bienestar de la población fundado en la generación del trabajo y las políticas de redistribución de recursos.

La tensión entre estos dos modelos también se refleja en el contenido y la propuesta de las estructuras evaluativas. Por un lado, encontramos una perspectiva asociada a la fiscalización, el control y los resultados, que pone énfasis en el cumplimiento de determinados objetivos y el comportamiento de variables según lo previsto. Por el otro, parece esbozarse un nuevo paradigma que busca cuestionar estos presupuestos, comprendiendo la evaluación como una actividad y un proceso a través de los cuales se puede fortalecer la deliberación pública, la vinculación entre la técnica y la política y el conocimiento sobre el nivel y los modos de efectivización de los derechos a partir de la implementación de políticas públicas. Según esta perspectiva, la producción de conocimientos evaluativos está íntimamente relacionada con los procesos de toma de decisiones en la gestión pública: en la identificación de los problemas cuyos efectos se pretenden mitigar, en la formulación de las alternativas de intervención, en el marco de la implementación de una política, y a la hora de revisar los resultados, los logros y los obstáculos en la detección de las brechas entre los derechos humanos y sociales con status constitucional y las limitaciones existentes en la realidad. De esta manera, las evaluaciones no pueden excluir la perspectiva de los involucrados y los distintos efectos que provoca la intervención pública así como tampoco la pregunta por la efectivización de los derechos (Rossi y Moro, 2016).

El primer obstáculo que enfrenta este nuevo paradigma en construcción, es la falta de una política nacional que promueva la articulación y el diálogo entre diversas estructuras y actores implicados en los procesos evaluativos. Existe cierta fragmentación al interior de la administración pública, que evidencia una carencia de integración sistemática y de espacios de debate sobre los enfoques teóricos, las metodologías y los usos de la evaluación. El segundo obstáculo tiene que ver con el sentido que el gobierno actual –reflejando la tendencia regional que se impuso desde 2016 en adelante– le impone a la evaluación al privilegiar los resultados, la eficiencia y la eficacia de las políticas, dejando de lado el análisis situacional de actores y contextos.

Por lo tanto, al considerar la importancia de la utilización de la evaluación, es preciso tener presente que aunque pueda crecer el uso de los resultados, la orientación ideológica que subyace a las políticas no puede pasar inadvertida. Un nuevo paradigma de evaluación de contenido contra-hegemónico (Neirotti, 2015) implica reconocer la incidencia del conocimiento evaluativo en la deliberación pública y el fortalecimiento de la democracia, a fin de que los modelos de gobierno verticales no puedan imponer su interpretación de la realidad como la única posible. Para que esto tenga lugar es preciso avanzar en espacios que promuevan la articulación entre el conocimiento basado en los resultados de las evaluaciones de las políticas públicas y la producción de información por parte de centros e institutos de la sociedad civil. Si la evaluación se plantea como proceso al servicio del fortalecimiento de la democracia, no puede prescindir de esa abundante –aunque aún desorganizada– producción de información.

Si bien se puede inferir una mayor apropiación de las evaluaciones al ser las mismas jurisdicciones las que las solicitan –en el período estudiado–, así como se evidencian avances en la difusión de los informes dado que hay una alta disponibilidad de los mismos en los sitios web y de manera impresa, se requiere dar pasos firmes evaluando en clave de democratización del debate público. En este sentido, es preciso considerar el diálogo entre los distintos actores intervinientes (decisores, profesionales, académicos y ciudadanos), la inclusión y representación de todos los intereses y puntos de vista, y la deliberación sobre el sentido y los usos del conocimiento de las evaluaciones, orientado a las mejoras. Así, la función evaluación tenderá a fortalecer la democracia, dinamizar el Estado y darle mayor efectividad a las políticas públicas desde un enfoque basado en los derechos humanos.

Bibliografía citada.

Alkin, Marvin C. (2011). *Evaluation essentials: From A to Z*. New York, NY: Guilford.

Bourdieu, Pierre (1991). *El sentido práctico*, Taurus, Madrid.

Díaz, Cristina y Guillermina Curti (2014). “Reconstruyendo el camino: reflexiones sobre la creación de la Maestría en Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas”, Alejandra Ríos Cázares (Coord), *La evaluación de Políticas públicas en América Latina: Métodos y Propuestas docentes*, CIDE- CLEAR, México: 33-47.

Fernández Aller, Celia (Coord. 2009). *Marco teórico para la aplicación del enfoque basado en Derechos humanos en cooperación al desarrollo*. Libros de la Catarata, Madrid.

García Vázquez, Nancy y Antonio Ruiz Porras (2014). “Enseñanza e investigación sobre políticas públicas en Jalisco”, A. Ríos Cázares (Coord), *La evaluación de Políticas públicas en América Latina...*, op. cit: 13-32.

Gómez Serra, Miguel (2004). *Evaluación de los servicios sociales*, Gedisa Editorial, Barcelona.

Gris Legorreta, Perla (2014). “El uso de la evaluación como herramienta para la innovación gubernamental: El caso del programa oportunidades”, *XXVII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública: La Innovación en la Gestión Pública*, Caracas.

Kushner, Saville (2000). *Personalizing Evaluation*, Sage, London.

Leviton, Laura (2003). “Evaluation Use: Advances, Challenges and Applications”. *American Journal of Evaluation*, 24: 525-535.

Mark, Melvin, Henry, Gary (2003). “Beyond Use: Understanding Evaluation’s Influence on Attitudes and Actions”, *American Journal of Evaluation*, 24: 293-314

Matus, Carlos (2007). *Teoría del Juego Social* Universidad Nacional de Lanús, EDUNLa Cooperativa, Remedios de Escalada.

Mokate, Karen (2003). *Convirtiendo el ‘monstruo’ en aliado: La evaluación como herramienta de la gerencia social*, BID / INDES Washington.

Neirotti Nerio (2015). “Hacia un nuevo paradigma en evaluación de políticas públicas”. Neirotti N. (Coordinador), Brisson ME, Mattalini M (Editores) *La evaluación de las políticas públicas: reflexiones y experiencias en el escenario de transformaciones del Estado*. Ediciones UNLa Remedios de Escalada.

(2013). “La formación en evaluación como herramienta para el fortalecimiento de una gestión pública transparente y participativa”, *XVIII Congreso del CLAD*, Montevideo.

(2012). *Educación e intersectorialidad en el espacio local análisis de dos casos en Perú y Chile*, Tesis de doctorado, FLACSO, Buenos Aires.

(2007). *Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de programas sociales*, Buenos Aires, IIFE-UNESCO.

Neirotti, Nerio y Diego Pereyra (2017). “Reflexiones sobre la formación en evaluación en Argentina. El caso de la Especialización en Evaluación en Políticas Públicas, (UNLa- UNAJ), *XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid.

Patton, Michael (2015). “Misuse. The Shadow Side of Use In: Evaluation Use and Decision”, Christina Christie and Anne Vo (Eds), *Making in Society: A Tribute to Marvin C. Alkin*. Age Publishing, Los Angeles: 129–145.

(2008) *Utilization-Focused Evaluation*, Sage Publications, Saint Paul. Pérez Yarahuán, Gabriela y Maldonado Trujillo, Claudia (Eds.) (2015) *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina* CLEAR, CIDE México.

Peck Laura and Gorzalski Lindsay (2009). “An Evaluation Use Framework and Empirical Assessment”, *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, Volume 6, June 2009. Pp. 139-156.

Rossi, Julieta y Javier Moro (2016). *Ganar derechos*, IPPDH, Mercosur, Buenos Aires.

Schiavo Ocampo, Salvatore (2005). *Building Country Capacity for Monitoring and Evaluation in the Public Sector: Selected Lessons of International Experience*. Washington: World Bank [Disponible en: http://ieg.worldbank.org/Data/reports/ecd_wp_13.pdf, consultado el 15 de agosto de 2018].

Shaw, Ian Graham, et. al. (2006). *Handbook of Evaluation. Policy, programmes and practices*. Sage Publications. London

Stake, Robert (2006). *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*, Grao, Barcelona.

Vanlandigham, Gary (2011). “Escaping the Dusty Shelf: Legislative Evaluation Offices Efforts to Promote Utilization”, *American Journal of Evaluation*, Vol. 32 Nº 1.

Vilas, Carlos (2011). *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos e América Latina*, Ediciones UNLa, Remedios de Escalada.

Zaltsman, Ariel (2006). “Evaluation Capacity Development. Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Five Latin American Countries (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, and Uruguay)”. [Disponible en: http://ieg.worldbank.org/Data/reports/experience_inst_lac.pdf, consultado 20 de agosto de 2018].