

"Balances y vaivenes en la mejora de las políticas públicas: la evaluación en perspectiva"

Paula Amaya¹

¹ Licenciada en Ciencias de la Educación. Maestrando en Gobierno y Desarrollo. Coordinadora del Foro de Evaluación de Políticas Públicas de la Sociedad Española de Evaluación. Ganadora del tercer premio en el concurso de investigación del CLAD 2007. Ha sido expositora en congresos nacionales e internacionales. Autora de diferentes artículos sobre la evaluación de políticas

INTRODUCCIÓN

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, podemos estar de acuerdo en el crecimiento de la disciplina de la evaluación en cada uno de los aspectos nombrados, entre otros que los lectores nutridos de información al respecto puedan sumar.

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

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 gobiernos supranacionales, 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.

EVALUACIÓN COMO ESTRATEGIA TRANSVERSAL

Evaluación y transversalidad son dos conceptos que pueden ser pensados como parte del mismo proceso para la mejora en las políticas públicas y la administración en América Latina. En este sentido es necesario fortalecer una cultura de evaluación que funcione como estrategia de transversalidad e intersectorialidad en las políticas y la administración.

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

La transversalidad es una estrategia y un criterio de gestión que pone el foco en el fortalecimiento de los puntos de contacto entre las diferentes áreas gubernamentales y actores públicos, en función de la satisfacción de una necesidad concreta de la ciudadanía y atendiendo a la complejidad de los problemas sociales que presentan los países de la región.

El desafío de la transversalidad en el Estado se vincula con la necesidad de fortalecer una mirada integrada de la acción estatal, sobre todo en América Latina, donde la calidad las políticas públicas debe dar importantes pasos en términos de reducción de la pobreza y construcción de sociedades más justas.

Cuando una persona toma contacto con el Estado se encuentra con una mezcla superpuesta de diferentes grupos que tienen asignado cada uno de ellos una parte en la resolución de su demanda. Esta persona pretende que ese servidor público que lo recibe pueda dar respuesta a la totalidad de su pedido. No conoce el motivo de la “departamentalización” de su problema, y se pierde por el laberinto de sus partes cuando debe recorrer el sistema para encontrar pedazos de respuesta.

La sensación de frustración es muy fuerte: la persona no cuenta con los datos imprescindibles para obtener una respuesta a su necesidad. Recorre diferentes pasillos y ventanillas para lograr firmas, sellos, más firmas y más sellos.

Esta es una realidad aún hoy en muchas administraciones públicas de nuestros países. Por lo tanto, estrategias transversales de gestión que fortalezcan los “conectores” entre áreas, con el fin de lograr el reconocimiento de la “unicidad” de esa necesidad ciudadana expresada en el “trámite”, pueden promover mejores experiencias de contacto entre el Estado y la población. La evaluación es una estrategia de transversalidad en la gestión y las políticas públicas.

Pero resulta que esta dificultad del Estado para dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía, no puede explicarse simplemente desde la carencia de estrategias transversales y trabajo integrado.

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.

Por eso, aunque este trabajo realiza principalmente una presentación de la evaluación de políticas y administración pública como estrategia transversal de gestión, nos resulta imprescindible situar la discusión en el marco contextual correspondiente.

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 cada vez más notorio de las demandas de todos los sectores de la ciudadanía.

El desarrollo de este trabajo se realiza en el contexto de crisis de representación del Estado, de la existencia de una fuerte necesidad de redefinición de los sistemas políticos en los cuales operamos, del avance de las tecnologías de la comunicación y la información que “marean” a la sociedad en su conjunto.

La discusión central sigue siendo aún hoy, qué modelos de Estado necesita la población latinoamericana, qué prioridades sostendremos para resolver los problemas de nuestros pueblos, qué mecanismos de integración regional vamos a promover en función de nuestra identidad.

En este sentido, creemos importante resaltar como introductorias las siguientes premisas:

- La discusión acerca de la evaluación en América Latina debe realizarse impulsada por la necesidad de un Estado más inclusivo que responda a las realidades y urgencias sociales de nuestros tiempos: pobreza, desempleo, insuficiencia de los sistemas de salud y de educación, necesidades básicas insatisfechas.
- 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. La crisis de los sistemas de representación, de los partidos políticos, de las características, fortalezas y debilidades de la democracia en América Latina influyen directamente en el diseño e implementación de la evaluación.

- 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 desarrollo y la mejora de la calidad de vida de nuestra gente dependen de la capacidad de nuestras sociedades, y no sólo de nuestros gobernantes, de pensar e implementar proyectos conjuntos. Y por supuesto, la evaluación como estrategia transversal es importante en este desafío.

Cuando hablamos de evaluación transversal de políticas nos estamos refiriendo a los procesos de reflexión protagonizados por todos los actores involucrados en un programa público, facilitados por un evaluador que cumple un rol meramente orientador. La información construida por estos procesos de evaluación acerca del programa no será objetiva ni totalitaria, sino una serie de aproximaciones subjetivas, de construcciones colectivas, con el propósito de mejorar la práctica pública.

Las metodologías utilizadas serán cuantitativas y cualitativas, los diseños contemplan la idiosincrasia política de la evaluación y se fundamentan 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.

Desde este modelo, **la evaluación de las políticas puede ser una excelente estrategia de transversalidad 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.

La evaluación entendida como **criterio** en la gestión de los programas públicos y no simplemente como un momento de la planificación atraviesa todo el ciclo de vida de una política (**Pichardo Muñiz**), fortaleciendo los conectores entre la entrada del problema en la agenda pública, las vías de implementación y la construcción de los resultados finales.

En este sentido, es una estrategia de transversalidad horizontal, con el desafío de resaltar en cada momento de la gestión el **protagonismo del problema por resolver** (la satisfacción o necesidad ciudadana concreta que dio origen a la política).

Esta forma de transversalidad hace referencia a la acción estatal desde la política pública. Por lo tanto, va más allá de la administración. Es una transversalidad que se inicia en la población, y los diferentes actores involucrados en la problemática concreta, atraviesa una serie de instituciones y termina nuevamente en la población.

- 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 transversalidad habla más específicamente de la administración como actor clave en el éxito de resultados de una política pública y en la necesidad de pensar a la administración desde los proyectos, y a estos a su vez desde el problema público que les dio origen. Aunque no todos los actores o instituciones vinculadas a la implementación de una política son necesariamente gubernamentales, el Estado es el articulador de todos ellos y principal responsable por la política.

Es una transversalidad que invita a los actores de las políticas y principalmente de la administración a poner el foco de su vinculación en la resolución de una problemática concreta de la población.

No es horizontal en el sentido de línea de tiempo, sino que zigzaguea entre las diferentes áreas y actores involucrados en la implementación de una política pública.

La evaluación de políticas y programas públicos como disciplina ha tenido un importante desarrollo a lo largo de las últimas décadas, y ha cobrado un especial impulso en la agenda del Estado en los últimos años.

Encontramos, además, que la evaluación es un tema recurrente en la **agenda de investigación**, de producción bibliográfica y de propuestas de los organismos que tratan el tema de la reforma del Estado, como lo es el CLAD.

A modo de “fotografía” del estado de arte del tema, responderemos a una serie de preguntas que nos pueden ayudar a ponernos en contexto: ¿Quiénes hablan de la evaluación? ¿Cuáles son los ejes del debate? ¿Cuáles parecen ser los principales desafíos en el tema?

A- ¿QUIÉNES SUGIEREN, PROPONEN Y/O DEMANDAN MAYOR ÉNFASIS EN LAS ACCIONES DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS?

Sin elaborar un listado exhaustivo ni excluyente, podemos enunciar a los siguientes grupos:

1- Instituciones, equipos o personas dedicadas a pensar, discutir, teorizar y hacer sugerencias para la mejora de la gestión estatal.

Se menciona a la evaluación como estrategia de democratización de la administración (Ospina –Cunill publicación del CLAD), como palanca de gobierno (Subirats Universidad Autónoma de Barcelona, España), como estrategia para aumentar la responsabilidad sobre la producción de valor público (Hintze, Director de TOP, Argentina).

2- Organismos privados, de la sociedad civil, estatales y/o supraestatales que otorgan créditos para la gestión de programas y proyectos para el desarrollo.

La justificación en estos ámbitos es que la evaluación es útil para la rendición de cuentas (UNFPA: Fondo de Población de las Naciones Unidas), refuerza los mecanismos de seguimiento, es una herramienta útil para tomar decisiones y mejorar la eficiencia del Estado (Reglamento de la Comunidad Europea (CE) N° 1260/1999 del Consejo de 21 de Junio de 1999 dos capítulos dedicados al seguimiento (Cap. 1, artículos 34 a 37) y evaluación (Cap.3, artículos 40 a 43).

3- Oficinas estatales que han comenzado a implementar acciones sistemáticas de evaluación de políticas.

Podemos pensar en casos como el de Brasil y México con sus sistemas de Metas Presidenciales, España con la creación de la Agencia Estatal, Costa Rica con la implementación del SINE y Colombia con SINERGIA.

No quiere decir que sean estas las únicas experiencias existentes, sino que se encuentran entre aquellas que han dejado de ser reacciones aisladas en beneficio de la evaluación de políticas, para comenzar a desarrollar el tema de un modo sistémico – estratégico dentro de la gestión estatal nacional.

B- ¿CUÁLES SON LOS EJES DEL DEBATE?

Con el propósito de organizar el debate existente para un mejor análisis podemos agrupar la discusión sobre la evaluación de políticas en tres sentidos:

- 1- Acerca de la necesidad de impulso político de la evaluación y su vinculación con las formas de gobierno.
- 2- Acerca de diferentes estrategias existentes para instalar como cuestión de Estado el tema de la evaluación de políticas.
- 3- Acerca de las metodologías más oportunas para llevar a cabo acciones de evaluación de políticas.

1- Discusión acerca de la necesidad de impulso político de la evaluación y su vinculación con las formas de gobierno.

Plantea el tema desde una mirada más “macro”, relacionando a la evaluación con la calidad democrática, el aumento de la participación, la mejora de los índices de desarrollo de los pueblos. Se destaca la importancia de la evaluación como estrategia para el fortalecimiento de la relación entre el Estado y la Sociedad.

Vincula a la evaluación con la noción de calidad democrática, a través del siguiente desarrollo conceptual. La democracia representativa se basa, por un lado, en sustentar el acceso a los poderes públicos a la representación de todos los ciudadanos, limitando el alcance temporal y material del poder de los representantes (*entrada o input de la democracia*).

Por otro lado, existe otro aspecto o momento de la democracia, complementaria del *input*, que expresa la *output o salida* de la democracia como producto del ejercicio del poder.

Dentro del poder ejecutivo, en particular los funcionarios designados y, por tanto, no electos, encarnan los principales factores de producción del output de la democracia, en forma de los bienes y servicios que el estado ofrece a los ciudadanos.ⁱ

Por lo tanto **el diseño de sistemas de evaluación de la gestión pública** es central para el fortalecimiento de la democracia, desafiando a los actores protagonistas a construir estrategias que les permitan responsabilizarse de los resultados de gestión.

Para la autora Sonia Ospinaⁱⁱ la evaluación de resultados de la gestión pública puede contribuir a fortalecer y profundizar la institucionalidad democrática si logra:

- Establecer niveles de responsabilidad de los funcionarios públicos.
- Garantizar una gestión más transparente.

- Motivar a los empleados a dar prioridad a la perspectiva del ciudadano en el diseño de programas y servicios.
- Mejorar la calidad de los servicios prestados por el sector público.

A los puntos destacados podemos agregar:

- Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través de la implementación de políticas públicas pertinentes que erradiquen las desigualdades y contemplen la diversidad social.
- Mejorar la relación de representación Estado – Sociedad Civil.

La evaluación de la gestión pública aparece como un eje central para fortalecer la capacidad del Estado para gobernar, contribuir a la democratización en la relación con la sociedad y consolidar los procesos de desarrollo institucional.

Se destaca como punto central la comprensión de la evaluación desde su naturaleza política, diseñando y gestionando estos sistemas desde su integralidad histórico – social y cultural.

2- Discusión acerca de diferentes estrategias existentes para instalar como cuestión de Estado el tema de la evaluación de políticas.

¿Cuál es la institucionalidad que debe darse a la evaluación de políticas? ¿Agencias estatales con un rol “promotor” (España)? ¿Direcciones de planeamiento y evaluación de políticas a nivel nacional (Colombia)? ¿Áreas ligadas directamente a la autoridad máxima del poder ejecutivo (México, Brasil y Costa Rica)?

En este campo surgen preguntas como: ¿Cuáles son los objetivos estratégicos que tendrán los sistemas de evaluación en América Latina? ¿Aumentar la racionalidad, eficacia y transparencia de la acción pública? ¿Aportar a una construcción diferente del Estado y la ciudadanía a través del aumento de la participación ciudadana? ¿Mejorar la capacidad del Estado para llevar adelante políticas en beneficio del desarrollo?

La respuesta a estas cuestiones sustantivas de la evaluación es central para el avance en la definición y diseño de sistemas de evaluación.

Este es quizás el eje de discusión clave en los tiempos actuales. Nos encontramos ante el gran desafío de discutir y acordar cuáles serán las formas instituciones que daremos a la evaluación en los países de América Latina.

En este sentido, podemos enunciar una serie de reflexiones, producto de los avances realizados hasta el momento:

- Es imprescindible que el **concepto estructurante** de la discusión sobre la institucionalidad de la evaluación sea **la responsabilidad social de los representantes**, y no la eficacia de gestión.
- Es necesario distinguir y especificar las diferentes formas, modelos y tipos de evaluación al proponer su instalación. Existe un acuerdo acerca de su necesidad, pero se habla de propuestas diferentes al llevarla a la práctica.

- Es importante fortalecer los trabajos de recopilación de las diferentes experiencias de evaluación existentes en América Latina, para proponer un modelo que surja de nuestros propios aprendizajes.
- Es necesario visualizar la relación directa entre la institucionalidad de la evaluación y la urgencia de fortalecer la capacidad de la administración pública, que sufre grandes contradicciones internas y ha quedado obsoleta para resolver los problemas de la ciudadanía.
- La evaluación debería ser desarrollada como una **estrategia transversal** de gestión, que articule a los diferentes actores involucrados en el ciclo de vida de una política pública a través de la **construcción y comunicación de información valiosa para la toma de decisiones**.

3- Discusión acerca de las metodologías más oportunas para llevar a cabo acciones de evaluación de políticas.

El debate en este punto es aquel proveniente de las ciencias sociales, sobre la discusión acerca de la validez, confiabilidad, viabilidad y oportunidad de las metodologías de investigación; con las particularidades del caso de la evaluación de políticas (que trataremos a lo largo de este trabajo).

La expresión simplificada de este debate la encontramos en la discusión entre los defensores de las estrategias de investigación cuantitativas versus las cualitativas, alimentada a su vez por sus respectivos paradigmas de comprensión y explicación de las ciencias sociales.

- *La **expresión cualitativa** de un estudio de caso o historia de vida afectada por un programa público, ¿Hasta que punto es información suficiente para su valoración?*
- *La **expresión cuantitativa** y enumeración de actividades componentes de un proyecto de Estado, ¿Qué nos dice acerca de su utilidad para la población objetivo?*

Con estas preguntas, frecuentes aún hoy en la discusión sobre la evaluación, podemos concluir con otros autores que ambas estrategias de evaluación son necesarias para afrontar el desafío de evaluar un programa público. De todas formas, al igual que en los dos puntos anteriores, quisiéramos destacar una serie de premisas introductorias:

- Es necesario estar atentos ante el riesgo de convertir la discusión acerca de la evaluación en una discusión centrada en las cuestiones técnicas y metodológicas.
- No existen decisiones metodológicas “buenas” o “malas”, sino apropiadas o no de acuerdo a una serie de variables tales como: las características de la política evaluada, los recursos disponibles, los saberes y competencias de los evaluadores y los análisis de viabilidad entre otras.
- La formulación e implementación de sistemas de evaluación debe realizarse con la **participación de todos los actores involucrados**: la administración en sus diferentes jerarquías, los directivos electos y la ciudadanía. La participación debe ser, además de un valor, una estrategia metodológica.

Uno de los aspectos enunciados como desafíos a la hora de fortalecer los sistemas de evaluación de políticas es la maduración de las comunidades de evaluadores como estrategia para la construcción de conocimiento que redunde en mejores prácticas de evaluación. A continuación se presenta una experiencia al respecto.

FORO VIRTUAL DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE EVALUACIÓN: SÍNTESIS DE RESULTADOS

Nuestro propósito con este capítulo es compartir una experiencia vinculada a la maduración de las comunidades de evaluadores.

Entendemos que es necesario avanzar en la construcción de la identidad y características referenciales de los evaluadores y evaluadoras de políticas públicas. Cuál es el perfil profesional requerido? Cuáles son las competencias esperadas en los evaluadores y evaluadoras? Qué saberes comunes son indispensables? Cómo y dónde se construyen esos saberes?

Estas y otras preguntas encontrarán respuesta en los próximos años. Mientras tanto parece necesario avanzar en la conformación de la comunidad de profesionales de la evaluación.

Este capítulo es el relato de la experiencia del **Foro de Evaluación de Políticas Públicas Edición 2008**, llevado a cabo por la **Sociedad Española de Evaluación**.

El relato de esta experiencia nos resulta importante , y así viene sucediendo en los últimos 3 años, para sintetizar de forma analítica las perspectivas, opiniones, experiencias y miradas que diferentes evaluadores tienen en distintas zonas geograficas de nuestro ancho mundo.

El Foro es una muestra del valor que implica la interacción de quienes conforman la comunidad de evaluadores, y, desde nuestra perspectiva, esta será en los próximos años una de las principales estrategias para asumir de forma exitosa los desafíos que se presentan a la hora de evaluar una política pública.

El hecho de compartir y poner en discusión miradas acerca de las dificultades, de contar ciertas experiencias que nos han dejado sabor a éxito, de preguntarnos como comunidad el porque de ciertas dificultades que se repiten casi como un calco a lo largo del planeta, de avanzar en definiciones en forma conjunta. Son estas todas acciones de socialización que nos permitirán seguir avanzando en la madurez de la evaluación de las políticas como una disciplina de intervención social.

Por lo tanto, a continuación, compartimos una pequeña síntesis de lo que ha sido el Foro de Evaluación de Políticas Públicas Edición 2008.

Foro de evaluación de políticas públicas 2008

Descripción de l@s participantes

L@s participantes en el foro han sido 17 personas, provenientes de países como Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, España, México y Perú.

El dato más relevante ha sido el perfil de las personas participantes, toda ellas se desempeñan con diferentes grados de responsabilidad en el desarrollo de sistemas de evaluación de políticas públicas.

Expectativas de l@s participantes

En este aspecto es importante destacar la similitud en las expresiones de l@s participantes, donde cada una de las personas hace referencia a la necesidad de:

- Compartir experiencias e información especializada sobre el tema de evaluación de políticas públicas y conocer de otras experiencias y modelos.
- Aprender y coadyuvar al desarrollo de la evaluación.
- Compartir inquietudes, saberes, experiencias con quienes se encuentran trabajando en evaluación.
- Conocer y debatir puntos de vista diferentes.
- Estar al tanto de las distintas alternativas metodológicas que los profesionales dedicados a este campo de la investigación social, están pensando y ejecutando.

Creemos, y pudimos constatar en el foro, que estas expresiones dan cuenta de la necesidad de promover espacios de intercambio entre las personas dedicadas a evaluar políticas públicas, no son todavía suficientes los ámbitos existentes a la promoción de actividades que fortalezcan la comunidad de evaluadores.

Dinámica del foro

El **objetivo del foro**, tal como puede desprenderse de las afirmaciones anteriores ha sido: Fortalecer un espacio de debate sobre la evaluación de políticas públicas, sus aspectos teóricos y metodológicos.

La **modalidad de participación fue virtual**, a través de la página Web Institucional de la Sociedad Española de Evaluación.

Esta herramienta es muy importante a la hora de llevar a cabo experiencias de este tipo, ya que hubiera sido muy costoso pensar en la participación simultánea y presencial de personas provenientes de puntos geográficos distantes.

En un principio el foro fue planteado con una **duración de cuatro semanas**, pero sobre la marcha los plazos se han extendido observando que la participación era más extendida en el tiempo, y que atenerse a los plazos enunciados en un principio hubiera sido perder la oportunidad de compartir e interactuar con diferentes colegas.

Principalmente **el foro se constituyó en 3 partes**: una **primera** parte de presentación y exposición de las expectativas y motivos de la participación.

Una **segunda** parte orientada a la discusión teórica sobre la evaluación de las políticas públicas: su situación pendular entre la política y la administración. Su trascendencia dentro de los sistemas democráticos y su relación con los demás componentes de la democracia.

Finalmente una **tercera** parte destinada al debate acerca de las estrategias de evaluación. Tipos. Metodologías participativas. Análisis de experiencias de los participantes.

Ejes del debate

A continuación presentaremos una pequeña síntesis de las discusiones y debates presentados en el foro en la segunda y tercera etapa de su implementación.

El documento se expresa como un espacio de construcción colectiva del conocimiento, una pequeña muestra de lo que ha sido la participación e intercambios en el foro.

Para diferenciar las opiniones y relatos de la autora del debate producido entre los participantes, este último estará presentado en *letra cursiva*.

Preguntas orientadoras del debate

¿Qué características de la esfera política dificultan el desarrollo de sistemas de evaluación?

¿En qué “puntos” de contacto entre la política y la administración adquiere relevancia la evaluación?

¿Qué sectores de la ciudadanía se muestran más proclives a la participación y evaluación de la gestión pública? ¿Qué mecanismos de participación resulta interesante fortalecer?

Evaluar: quiénes y para qué

En el foro se ha destacado *la importancia de identificar la responsabilidad de los diferentes actores involucrados en el proceso de evaluación: los políticos, los ciudadanos, los evaluadores y los administradores. Quiénes son los actores involucrados en la evaluación de las políticas?*

Para qué evaluar? Más allá de la voluntad -más presente en algunos casos- de evaluar, el eje articulador del para qué tiene respuesta en la responsabilidad social: de los políticos, de la ciudadanía, de los administradores. La responsabilidad social con quienes tienen necesidades y esperan de las políticas públicas una mejor calidad de vida.

Falsa Dicotomía entre política y administración

Ha sido medular en el intercambio el debate acerca de la necesidad de revertir *una acepción que se ha convertido en parte del sentido común, y que está referido a la distanciamiento entre política y administración pública. Desde esta percepción, la administración pública está reservada a una burocracia estatal, que es depositaria del conocimiento y técnica de gobierno, donde la cosa pública es desprovista de su sentido político, para ser reservada a quienes se convierten en especialistas de su ejercicio.*

De otro lado, encontramos que esta antinomia tiene a la base otra percepción errónea respecto a que lo político es también un conocimiento especializado, ajeno a la ciudadanía que solo está reservada a lo que algunos autores denominan "Democracia Delegativa".

Ambos clivajes, de la política y la técnica, de la política y la ciudadanía, cierra su ciclo respecto a la manera como la administración pública tradicional excluye de toda autoridad y opinión a los ciudadanos.

En tal sentido, las mayores dificultades para dar forma a un sistema de evaluación de las políticas públicas está referido a estas percepciones y debe ser resuelta en la medida que la evaluación de las políticas públicas forme parte del diseño de un sistema de participación ciudadana eficaz y democrático.

Dificultades de los sistemas evaluación

Los participantes han manifestado que los sistemas de evaluación de políticas públicas, tropiezan como primera dificultad, con la imposibilidad de darles una caracterización unívoca. Es decir, si bien existen elementos comunes que son innegables, del mismo modo que las políticas públicas son delineadas de acuerdo a las características propias de cada sociedad, los sistemas de evaluación corren la misma suerte.

Por otro lado, y pensando en las dificultades que nacen de la misma esfera política que dificultan el desarrollo de sistemas de evaluación, se ha mencionado que la madurez del sistema político es clave en este punto. A mayor madurez del régimen político, la evaluación aparece como posible, positiva y eficaz para delinear las futuras políticas de Estado; en cambio cuando nos encontramos con sistemas políticos inmaduros, debilitados ó transcurriendo situaciones de crisis, la evaluación aparece como un elemento lejano de conquistar... aunque en esas situaciones sea tan ó mas necesaria que en otras situaciones.

Características de la esfera pública que dificultan la evaluación

A. desde los actores de la administración y la ciudadanía:

- La planta funcionaria que manifiesta una profunda reticencia al cambio, por motivos como: todo siempre ha funcionado, para que evaluar; o temores vinculados al posibles resultados evaluativos que los perjudique en su estabilidad funcionaria.

-Los cuadros políticos instalados en los mandos medios -o altos- que no estan interesados por resultados evaluativos e su gestion.

-La sociedad que no participa lo suficiente ni se interesa en muchos casos por los resultados de gestión de un gobierno determinado.

B. Desde el aparato estatal:

Dependiendo de la conformación de las agencias estatales y donde está instalado el poder de decisión, presupuestario, se dificulta la posibilidad de instalar un sistema evaluativo, integrado. Y esto se debe a la pugna interna de poder interagencias.

La evaluación y su aporte al desarrollo de la democracia

En este punto se ha dado un interesante debate con opiniones diversas y contrapuestas. Algunos participantes destacaban un desacuerdo con la idea acerca de que la evaluación de políticas aporta, a través del fortalecimiento de la gestión de las políticas, al desarrollo de la democracia.

Algunas de razones presentadas para explicar esta postura fueron:

- *La definición peca de ingenuidad: la evaluación se da también en sociedades no democráticas. La evaluación no es un elemento de la democracia sino de la buena gestión política.*
- *Dado que vivimos en sistemas democráticos representativos, existen otros foros para la discusión, la participación y el control. Y, puesto que los "clientes" de la evaluación residen en dichos foros, es inverosímil que nadie vaya a delegar su responsabilidad política en un evaluador, cuya legitimidad para "aglutinar la democracia" es, dicho en una palabra, nula.*
- *El mecanismo de participación previsto por el sistema democrático son las elecciones.*

¿La buena gestión política no está vinculada a la democracia?

Como respuesta a la postura que sostenía que no hay una vinculación directa entre evaluación de políticas y desarrollo de la democracia, se compartieron definiciones tales como:

Por supuesto que la evaluación no se encuentra vinculada únicamente a un sistema democrático de gobierno. Es más, ni siquiera se encuentra únicamente vinculada a las políticas públicas, sino a todo proceso de gestión. Más aún, hasta las acciones que no están explícitamente planificadas son evaluadas. Todo el tiempo evaluamos nuestras intervenciones.

Ahora, que significa "buena gestión", la respuesta connota una postura ideológica frente a las sociedades, el Estado, la política y la vinculación entre estos tres componentes.

Es buena gestión la reducción del gasto público? Es posible, pero depende de qué se haya realizado con él y donde está la quita.

Es buena gestión la inversión en armamentos de guerra? Es buena gestión la inversión en la educación pública? Es buena gestión la inversión en programas de respeto a las minorías? Qué significa buena gestión en materia de inmigración?

Sin dudas, la expresión "buena gestión" es demasiado amplia.

En tanto que la respuesta refleja una opción política, y que dicha opción política está sujeta a la voluntad de los ciudadanos, son preguntas a las que sólo puede responder parcialmente la evaluación, al facilitar elementos de información que permitan un mejor conocimiento de la política.

Evaluación, participación ciudadana y gestión pública: más allá del voto.

Siguiendo con el debate acerca de cuanto aporta a la calidad del sistema democrático la evaluación de políticas públicas, encontramos las siguientes síntesis.

Dentro de los presupuestos de una democracia moderna, los aspectos referidos a los derechos ciudadanos restringidos a los derechos políticos electorales resulta una manera muy extendida de promover una forma de ciudadanía pasiva. La participación ciudadana, activa y vigilante, va mucho más allá del voto (dicho sea de paso lo que antes anote sobre la democracia delegativa). Y esta es consustancial a la idea de participación ciudadana como involucramiento de los ciudadanos en la gestión pública, y particularmente en la evaluación del desempeño y por cierto en la evaluación de las políticas públicas más allá de los propios sistemas institucionales de evaluación y control, mediante estrategias de vigilancia ciudadana y control social.

En términos prácticos, algunas experiencias personales dicen que la participación ciudadana espontánea se alcanza difícilmente en la evaluación, que a menudo acaba replicando organismos de participación y apoyándose sobre grupos de presión ya existentes.

Hay instancias de participación ciudadana que funcionan bastante bien. Quizás esto sea menos evidente en España, donde la participación ciudadana es bastante reducida, pero lo es menos en otros países de nuestro entorno, donde la participación se articula a través de numerosos canales. La evaluación no es uno de ellos: la evaluación puede servir para contribuir a una participación informada, y debe tener en cuenta la opinión de los ciudadanos, puesto que son ellos los destinatarios y en teoría beneficiarios de nuestras políticas. Ahora bien, no creo que fuera aceptable para ninguno de nuestros clientes (ni hacia arriba ni hacia abajo) vender la evaluación como la herramienta que reconstituya la participación ciudadana.

Por lo demás, la mayor parte de las evaluaciones que existen no va tan lejos: en general el evaluador no examina grandes opciones políticas sino modalidades de actuación prácticas a mayor o menos escala. Y paradójicamente es ahí donde la participación tiene un papel mayor en el marco de la evaluación. Una evaluación plenamente participativa es verdaderamente posible y útil en proyectos de desarrollo local a pequeña escala.

El evaluador, ¿es un actor político?

Opiniones de los participantes:

La evaluación tiene el papel de juzgar las políticas, en tanto que búsqueda práctica de la consecución de objetivos en términos de valor añadido para el ciudadano, pero no el de juzgar a los políticos, ni siquiera a las políticas, en tanto que voluntad política de los ciudadanos. El evaluador no está legitimado para cuestionar las opciones políticas

libremente elegidas por los ciudadanos, aunque sí para evaluar las consecuencias prácticas (positivas o negativas) de dichas opciones.

En cuanto a la mala o buena gestión, efectivamente la respuesta connota una postura ideológica, pero no exclusivamente. En ese sentido, la buena gestión podría corresponder, aunque no exclusivamente, a la consecución efectiva y eficiente de los objetivos políticos. Ahora, si bien a evaluación ayuda a definir los objetivos políticos al proporcionar una visión informada sobre la realidad social, no corresponde al evaluador fijar dichos objetivos. El evaluador no es un actor político, sino un informador de la toma de decisiones y de la opinión pública. Si fuera un actor político, perdería su legitimidad como informador.

La evaluación como investigación social

En cuanto a la evaluación de políticas públicas se destacó la importancia de retomar la idea antes vertida de entenderla como paradigma de investigación. Si bien desde la academia dicha denominación puede sonar excesiva, resulta en general pertinente para aquellos que se mueven tanto entre los estudios más analítico-conceptuales como los más instrumentales-operativos. En tal sentido, la necesidad de la generación de conocimientos permite vincular ambas perspectivas, mientras que la mirada más operativa le interesa sin duda la rendición de cuentas y la posibilidad de generar aprendizajes a partir de la experiencia. Estas características propias de la evaluación sumativa y formativa se presentan siempre, si bien con distintas tensiones y énfasis, en la práctica de la evaluación de políticas.

Dificultad en la selección de los actores involucrados en un proceso de evaluación

Este es un aspecto crítico en toda evaluación y quizás con cierto particular énfasis en la evaluación de políticas públicas. La definición de quiénes son los stakeholders es una tarea que combina tanto los aspectos técnicos como políticos de la evaluación, y donde la capacidad de los evaluadores de equilibrar sus necesidades metodológicas con la agenda política de los demandantes de la evaluación resulta muy evidente. En tal sentido, suele haber un vacío importante en los términos de referencia en cuanto a la libertad del evaluador de convocar a los actores que considere relevante para la evaluación, o bien por el contrario pueden aparecer totalmente delimitados y acotados desde su contratación. Este es un punto que atañe directamente a la calidad del producto final de la evaluación, y que quizás amerite una mayor discusión en el ámbito de los evaluadores.

Elementos centrales a tener en cuenta para llevar adelante con éxito un proceso de evaluación

Un elemento adicional y clave, en vinculación con el antes nombrado de la convocatoria de los actores relevantes, tiene que ver con el rescate de la perspectiva de los actores, y no solamente su opinión. La noción de perspectiva de los actores ha ido ganando terreno fuertemente en el campo de las ciencias sociales, y la misma implica por lo general un conocimiento en profundidad de los modos de vida, idiosincracia y realidad local/regional de los actores involucrados.

Por otra parte se ha descrito además la importancia de tener claro cuales son los objetivos finales del proceso de evaluación, y no dejar de vincular estos resultados con la mejora de las políticas públicas.

Quienes se beneficiaron de la política, si esta efectivamente cambio en algo sus vidas. Por supuesto, esto puede ser examinado desde los métodos y técnicas más cuantitativos, siendo una fuente importante la información cualitativa que no puede dejarse de tomar. Sin embargo, la mayor dificultad es responder a la exigencia por recuperar esta perspectiva desde los sujetos en la evaluación, y por tanto resolver los problemas metodológicos respecto a cómo convocarlos, cómo interrogarlos y, sobre todo, cómo comprometerlos no sólo como informantes sino participantes del proceso de evaluación.

Dificultades más frecuentes a la hora de evaluar políticas públicas

Una dificultad con diversas consecuencias es la no ponderación adecuada del matiz técnico y político que caracteriza la evaluación de políticas públicas. El acento desmedido en alguna de estas dimensiones lleva al surgimiento de cuestionamientos sobre su validez desde distintos sectores. Los evaluadores han tendido por lo general a acentuar el rol técnico de la misma, por lo cual una mayor explicitación de las consecuencias políticas de su trabajo, redundará sin duda en una mejora en la calidad de las evaluaciones desarrolladas.

La mayor dificultad de la evaluación de políticas públicas está referido a quienes tienen responsabilidad en el diseño, ejecución y evaluación de políticas, sobre todo aquel defecto de factura que termina por aprobar a priori, la política examinada de la cual sólo hay que tomar, como parte de la evaluación y de lo evaluable, la parte referida a limitaciones y dificultades, pues los logros resultan casi determinados desde el momento que se diseña la política. Este es el problema central de las evaluaciones, pues reiteradas veces se evalúa en el ánimo más ritual de la evaluación, antes que aceptar la posibilidad de error en la gestión pública. Por cierto, un equivalente de este sesgo se encuentra en el modelo formal de investigación científica donde antes de Popper se proponía comprobar la veracidad de las hipótesis (la verificabilidad), cuando la idea era, por el contrario, demostrar la falsabilidad de estos supuestos.

En este sentido parece necesario la revisión de los roles e interacción entre cada grupo e actores involucrados, con una mirada crítica acerca del grado de involucramiento de los actores de la política, pero también de la modalidad de trabajo de los evaluadores, avanzando hacia la superación de la falsa dicotomía entre política y técnica.

A MODO DE CIERRE

Parece ser que, entre otras cuestiones, resulta necesario:

- Insistir para el fortalecimiento de la voluntad política en la promoción de sistemas de planificación y evaluación,
- Perfeccionar las estrategias y metodologías utilizadas para evaluar,
- Madurar las comunidades de evaluadores,
- Integrar y articular las experiencias de evaluación y capacidades existentes
- Promocionar una cultura de la evaluación, aparecen como desafíos pendientes en la materia

Releyendo esta lista de pendientes en materia de evaluación de políticas públicas, es posible advertir que tanto actores políticos, técnicos, académicos, consultores, funcionarios y empleados del Estado y ciudadanía en general, estamos comprometidos en el avance para lograr sistema de planificación y evaluación que fortalezcan la capacidad estatal para representar los intereses y necesidades de nuestros pueblos.

ⁱ **ECHEVARRIA, Koldo** *“Responsabilización y responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos”* en “Responsabilización y evaluación de la Gestión Pública” Caracas. CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, 2005.- 296 p.

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