

---

## **La evaluación de políticas y la efectivización de los derechos. ¿Retórica aspiracional o proceso de transformación?**

Mesa 4: Evaluación y toma de decisiones - Prácticas, experiencias y aprendizajes para el fortalecimiento de la democracia.

Matías Mattalini – Universidad Nacional de Lanús – mattalinifdp@yahoo.com.ar

### **Resumen**

La evaluación de políticas públicas ha ido incorporando diversos enfoques a medida que se ha institucionalizado como campo de incidencia que tiende al mejoramiento de la gestión en el Estado. Primeramente, estuvo centrada en los procesos y procedimientos de planes y programas, luego en los resultados de las políticas y en el último tiempo busca incorporar el enfoque de derechos. La preocupación por la efectivización de los derechos de la población ha de ser el horizonte principal de toda política pública y por tanto la evaluación está llamada a indagar acerca de su consecución. En este sentido han proliferado los escritos, manuales y reflexiones en torno a la incorporación del enfoque de derechos en el proceso evaluativo. Sin embargo, es preciso preguntarse si sólo se trata de una retórica aspiracional o si realmente hay un proceso de transformación en marcha en el modo de encarar las evaluaciones. Circunscribimos este interrogante clave a los sistemas nacionales de evaluación en América Latina y el Caribe, tomando algunas experiencias como casos de estudio que nos brinden herramientas para caracterizar la relación entre evaluación y efectivización de derechos y los desafíos que se presentan en tiempos en que los Estados asumen los compromisos que promueven los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

**Palabras claves: Evaluación – Políticas Públicas – Efectivización de derechos**

### **1. Introducción**

La reflexión y producción de las políticas públicas desde hace al menos 25 años en Latinoamérica, es altamente promisorio para ampliar la articulación entre el Estado y la sociedad civil. Sin embargo, dicha articulación es planteada desde modelos francamente opuestos: uno afín al paradigma neoliberal y otro asociado al Estado social promotor y garante de derechos (Neirotti, 2017).

En el primero prima la lógica del mercado y la iniciativa privada para la cual el Estado obra en consecuencia. En los 90 este modelo propugnó la concepción del “Estado mínimo” pero en

---

los últimos años en los cuales el neoliberalismo ha resurgido, esta concepción mutó hacia “la captura del Estado” por parte de las empresas y corporaciones (Casstelani, 2019). Bajo este modelo se promueve la apertura de la economía y se considera a la salud, la educación y el desarrollo social como gastos.

El segundo modelo basado en la concepción del Estado de bienestar promueve un desarrollo con inclusión con una fuerte repolitización y dinamización de la participación ciudadana. Este modelo motiva la industrialización, la inversión social y la intervención del Estado mediante políticas públicas que favorezcan el acceso y la garantía de los derechos. La irrupción de la perspectiva de derechos invita a la constitución de un nuevo sujeto político que ya no es el espectador asistido por el Estado sino el protagonista de un proyecto transformador. Bajo este modelo se construyen un cúmulo de políticas –llamadas neouniversales– que buscan garantizar el acceso a derechos básicos por parte de los grupos más desprotegidos y permiten una mayor distribución de la riqueza. En el campo de la niñez la adolescencia y la juventud se destacan la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo, el Conectar Igualdad y el Progresar como políticas de protección ampliada (Mazzola, 2012).

Pese a que asociamos la perspectiva de derechos a este último modelo, es preciso señalar que las declaraciones y tratados internacionales sobre los derechos humanos (DDHH) tienen una vigencia que lo excede, pues los mismos pueden estar reconocidos constitucionalmente y hay numerosos instrumentos sobre DDHH que organismos de Naciones Unidas fomentan y que los países miembros pueden adoptar. Además de las declaraciones y tratados existen, por ejemplo, las “agendas de desarrollo” que buscan brindar una orientación común, un marco global conceptual de proyección e incluso un plan de acción. Por ello, la llamada “Agenda 2030” y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) y 169 metas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015) se han instalado en países que o bien tenían más acercamiento al paradigma neoliberal o bien más acercamiento al del Estado social.

La perspectiva de derechos irrumpe de manera transversal en todo el ciclo de las políticas públicas, esto es: en su formulación, su implementación y su evaluación. En particular en la evaluación, la preocupación por brindar conocimiento útil sobre la efectivización de los derechos de la población se manifiesta en la proliferación de eventos, escritos, manuales y reflexiones en torno a la incorporación de dicha perspectiva en el proceso evaluativo. Sin embargo –y aquí planteamos el interrogante que funda esta ponencia– es preciso preguntarse

si sólo se trata de una retórica aspiracional o si realmente hay un proceso de transformación en marcha en el modo de encarar las evaluaciones. No pretendemos responder este interrogante de forma acabada sino explicitarlo y aportar algunas reflexiones emergentes de una investigación en curso –de la cual participo como investigador– sobre la evaluación en tiempos de la Agenda 2030<sup>1</sup>. A partir de estas reflexiones buscamos brindar herramientas para caracterizar la relación entre evaluación y efectivización de derechos y los desafíos que se presentan en tiempos en que los Estados asumen un compromiso voluntario con los ODS. Cabe aclarar que como se trata de reflexiones que parten de una investigación en curso no pretendemos instalar afirmaciones concluyentes sino pistas emergentes.

## **2. La perspectiva de derechos en tensión**

Hemos señalado, siguiendo a Neirotti (2019) que hay una tensión marcada entre dos modelos de Estado y sociedad. De aquí en adelante hablaremos del modelo neoliberal y del modelo de Estado social, sabiendo que su descripción y contenido no se reducen a dichas categorías, sino que conllevan complejidades que es preciso profundizar en otros trabajos. También afirmamos que la perspectiva de derechos, más asociada al modelo del Estado social, se asume con matices y orientaciones diversas por países que se identifican con uno u otro modelo, teniendo presente que hay momentos en que predomina el neoliberalismo y momentos en que se profundiza el Estado social. En efecto, la perspectiva de derechos no deja de ser una construcción hegemónica.

La consagración de los derechos humanos se ha concretado, en la mayoría de los casos, a través de dos etapas: la de las declaraciones y la de los tratados. Las declaraciones son resoluciones que emanan de un órgano internacional –generalmente deliberativo como puede ser la Asamblea General de las Naciones Unidas– y una de sus características radica en el hecho de que en principio no se presentan como vinculantes para los Estados, aunque la propia trayectoria de una declaración en particular pueda devenir obligatoria posteriormente. Luego viene la segunda etapa que es la de los tratados internacionales. Los mismos son instrumentos jurídicos obligatorios para aquellos Estados que forman parte. Pueden ser

---

<sup>1</sup> “Evaluación y políticas públicas: complejidades y tensiones en la era de la Agenda 2030”. Convocatoria Oscar Varsavsky 2018. UNLa. Directora: María Eugenia Brissón. Codirector: Matías Mattalini. Investigadores: Victoria Fernández, Analía Martínez, Marina Pérez Mauco, Benjamín Navarro Pablo Castro. Becaria: Esmeralda Iervasi. Auxiliares: Daniel Mallea y Paula López Massimino.

---

regionales o universales, dependiendo del carácter de la organización internacional. Las declaraciones y los tratados, si bien tienen diferencias sustanciales, en su conjunto conforman los instrumentos sobre los que se edifican los sistemas internacionales de protección de DDHH.

En lo que respecta específicamente a los derechos sociales, cabe destacar el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas (1976). El mismo estableció obligaciones convencionales para los Estados que lo hayan ratificado. Este y otros tratados como la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989) y la Convención Internacional sobre las Personas con Discapacidad (2007), entre otros, constituyen una construcción hegemónica de la perspectiva de derechos que busca avanzar como normas jurídicas con objetivos universales que sean asumidos por los Estados parte, declamando una obligación y pidiendo un compromiso por parte de cada uno de ellos. Los tratados y las convenciones conviven con las agendas de desarrollo que tienen como base de sustentación a los mismos.

Es importante decir que la perspectiva de derechos también tiene una cierta situacionalidad, esto es una manera histórica, política y cultural de asumirla según la región y el país. Baste recordar, como ejemplo, con Jaramillo (2014) la inclusión de los derechos sociales en la Constitución Nacional de la República Argentina sancionada en 1949 durante el gobierno peronista. Al respecto afirma la autora:

En dicha Constitución ya se establecía: el Derecho a la Seguridad Social; los Derechos para la ancianidad que implicaban el Derecho a la asistencia, a la vivienda, a la alimentación, al vestido, al cuidado de la salud física, al cuidado de la salud moral y al esparcimiento; el Derecho al trabajo, el Derecho a la tranquilidad, el Derecho al respecto; (...) los Derechos a la educación y la cultura gratuita que implicaban que el Estado crearía escuelas de primera enseñanza, secundaria, técnico-profesionales, universidades y academias (...). Desgraciadamente la dictadura instalada a partir del golpe militar de 1955, proscribió al peronismo y derogó la Constitución del 49 reposicionando la de 1953. Más adelante, después de algunos breves períodos democráticos intercalados con gobiernos militares, se instaló, después del nuevo golpe de estado del 76, la última dictadura militar que implantó el horror “violentando las instituciones

---

democráticas y con ellas todos los derechos humanos, sociales, políticos, jurídicos, culturales y económicos (Jaramillo, 2014: 66-67).

Los tratados o convenciones internacionales exigen un replanteo de la dinámica social y política de promoción y protección de los derechos. Junto con ello, se presentan nuevos desafíos para los Estados en lo que se refiere a la recepción del derecho –esto es fundamentalmente a la asimilación normativa de los tratados– y a las capacidades estatales. Estas últimas involucran la creación o adaptación de estructuras y, sobre todo, personas con formación y capacidad de ejecución de programas bajo la perspectiva de derechos. Las agendas de desarrollo, por su parte, también implican la generación de un sistema de seguimiento y evaluación de los alcances de los objetivos propuestos. En particular los ODS conllevan la adaptación de las metas y los indicadores por parte de los países. Los mismos permiten rendir cuentas a la comunidad sobre avances y estancamientos en relación al cumplimiento de los objetivos. Volveremos sobre este punto más adelante.

Esta construcción hegemónica de la perspectiva de derechos –que no es lineal pues los documentos como la Agenda 2030 si bien reflejan un consenso, no dejan de traslucir discusiones no saldadas– presenta una nueva tensión que excede la señalada entre el modelo liberal y el modelo del Estado Social. Se trata de concebir la perspectiva o bien como mera retórica o bien como un posicionamiento político y una herramienta de transformación. El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur en un documento elaborado por Rossi y Moro (2014: 17) sostiene:

Como señalan algunos especialistas, existe el riesgo de que bajo el aparente consenso en la apelación al concepto de los derechos se encubran profundos disensos, por ejemplo, respecto de las causas de la pobreza, la problematización (o no) de la desigualdad y, por ende, del contenido de las acciones y políticas recomendadas. Este riesgo está ligado a una incorporación meramente retórica y formal de los derechos, sin una inscripción en un proyecto político de transformación de las condiciones que generan y reproducen las desigualdades en sus múltiples dimensiones. El cumplimiento efectivo y la ampliación de los derechos humanos –con los desafíos y conflictos que ello implica– se construye a través de los procesos políticos particulares de cada país y en el marco de proyectos que promueven el desarrollo con mayor igualdad e inclusión social.

En esta línea, podemos describir diversas experiencias dentro del modelo neoliberal bajo las cuales es posible inferir que la perspectiva de derechos es un elemento decorativo que sirve a la construcción de un relato pero que no está inserta en los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas sino como mera retórica.

Basta mencionar el famoso slogan de la campaña y la gestión de Mauricio Macri –Presidente de la República Argentina entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019– a saber: “Pobreza 0”. Bajo este enunciado se presentó un consenso que ocultaba muchos disensos. En efecto, ¿quién puede oponerse a la desaparición de la pobreza en la que está sumergido una porción importante del pueblo? Hay consenso en su erradicación. Sin embargo, la estrategia en absoluto fue compartida por todos los actores. El gobierno de entonces apostó a la apertura de la economía invitando a las inversiones extranjeras a fin de generar trabajo y empleo. Sin embargo, las inversiones no fueron productivas, sino que se abocaron al mercado financiero lo cual provocó desajustes considerables en la economía. Por si fuera poco la deuda que se tomó y que ascendió al menos a 83.000 millones de dólares<sup>2</sup> sólo operó en el mismo mercado financiero fugando la mayor parte de esos ingresos. En ese marco, aumentaron los costos de vida, los costos de producción y no existió ningún derrame desde arriba hacia abajo sino tan sólo una ampliación de la brecha de desigualdad y, por consiguiente, un aumento de la pobreza. Sin embargo, cabe destacar un trabajo técnico de elaboración de metas e indicadores en torno a los ODS realizado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). Este trabajo técnico partió de la experiencia de implementación y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio realizada entre 2003 y 2015. Dicho organismo, habiendo adherido Argentina a la Agenda 2030 en el 2015, conformó y coordinó entre 2016 y 2019 la Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, integrada por los distintos organismos de la Administración Pública Nacional (CNCPS, 2017, 2018). En esta línea, se identificaron 244 indicadores de seguimiento y se elaboraron sus correspondientes “fichas técnicas que fueron revisadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en su rigor estadístico y, desde la perspectiva de derechos, con la consigna de “no dejar a nadie atrás” por el Ministerio

---

<sup>2</sup> El Ministerio de Economía de la Nación muestra que al final del mandato de Cristina Fernández de Kirchner la deuda era de U\$S 240.000 millones y en diciembre de 2019 ascendía a U\$S 323.000 millones. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/presentaciongraficadeudapublica> Consultada el 22 de abril de 2021.

de Justicia y Derechos Humanos, por el Instituto Nacional de las Mujeres y por la Agencia Nacional de Discapacidad” (CNCPS, 2019: 22). Incluso en el año 2017, el país presentó su Primer Informe Nacional Voluntario ante el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Es claro que la perspectiva de derechos, presente en este caso en la adhesión a la Agenda 2030 y los ODS, fue sólo mera retórica y no una herramienta de transformación a pesar de los esfuerzos técnicos; igual que el contenido simbólico del slogan “Pobreza 0”. Hacia el final del período de gobierno macrista los indicadores lo dicen todo: la pobreza ascendía al 35,5% (habiendo subido casi 10 puntos porcentuales desde 2017) y la indigencia al 8% (habiendo subido 3,2 puntos porcentuales desde 2017) sólo por nombrar dos indicadores sociales críticos (INDEC, 2019).

Ahora bien, cabe preguntarse: ¿qué es lo que hace que la perspectiva de derechos supere su mención formal y pase a convertirse en un posicionamiento político tendiente a la mejora de la calidad de vida de los pueblos? Desde nuestra óptica hay al menos tres desafíos a construir: 1) la consolidación de un paradigma postburocrático en la administración pública, 2) la instalación de nuevos procesos de producción basados en el paradigma del cuidado de la casa común y 3) la elaboración de políticas que redistribuyan la riqueza sobre la base de la exigibilidad de los DDHH.

1) Sabemos que en el Estado la articulación entre organismos y jurisdicciones, a pesar de algunos avances, sigue siendo una deuda pendiente. No resulta difícil identificar compartimentos estancos en la administración pública (Neirotti, 2011). Más aún, la articulación con el sector privado y con organizaciones de la comunidad más de una vez queda en la formalidad o bien se realiza a duras penas. Esto es así, en gran medida, porque la burocracia existente –los equipos técnico administrativos y la normativa vigente que éstos ponen en práctica– tiende a obstaculizar la acción compartida. Por ello, es preciso avanzar en la consolidación del paradigma posburocrático buscando no sólo facilitar el acceso a los bienes y servicios (en definitiva, a la garantía de los derechos) sino cambiar la mentalidad al interior de la administración pública aprendiendo de los procesos de las organizaciones de la comunidad y generando políticas públicas desde la perspectiva de derechos. Esto implica asumir que el Estado no tiene la capacidad de conocer exhaustivamente la realidad ni tampoco de construir y enfrentar un problema de carácter público si no es con la mirada, los valores y los recursos de muchos otros actores. Aquello que una organización realiza de manera casi natural: la articulación y el aprendizaje de otros procesos, también lo debe hacer

el Estado. Ello no implica que deje de ser titular de obligaciones, sino instalar la convicción de que no es posible garantizar los derechos a la población sin aprender de la ciudadanía y sin la corresponsabilidad de la misma. Para que esto pueda consolidarse se requiere un alto grado de debate y la toma de decisiones enfocada en el fortalecimiento de la intersectorialidad (articulación sinérgica entre actores de diversos sectores que buscan resolver un problema complejo), la interjurisdiccionalidad (que implica la intervención de gobiernos de diferentes jurisdicciones en el abordaje de un problema público), la interdisciplina (que implica la combinación de saberes de distintas disciplinas para enriquecer el conocimiento y la intervención de la realidad) y toda intersección que rompa con la quietud o lentitud burocrática<sup>3</sup>.

2) En su encíclica *Laudato Si* el Papa Francisco (2015) sostiene que hay una íntima relación entre la fragilidad del planeta (de la casa común) y la pobreza. Esto es así porque las condiciones de producción y la distribución de la riqueza no guardan relación con el cuidado del ambiente ni mucho menos con la situación crítica de un alto porcentaje de la población mundial que vive por debajo de los niveles mínimos de calidad de vida. La “Carta de la Tierra” ya sostenía:

Debemos unirnos para crear una sociedad global sostenible fundada en el respeto hacia la naturaleza, los derechos humanos universales, la justicia económica y una cultura de paz. En torno a este fin, es imperativo que nosotros, los pueblos de la Tierra, declaremos nuestra responsabilidad unos hacia otros, hacia la gran comunidad de la vida y hacia las generaciones futuras (Carta de la Tierra, La Haya 29 junio 2000).

Queda claro que la Agenda 2030 y los ODS están pensados en la misma dirección. Sin embargo, no hay una obligación de cumplir con las metas por parte de los Estados. En esta línea, si las convenciones y los tratados les imponen a los Estados obligaciones, también lo deben hacer con las corporaciones económicas que muchas veces acorralan a los gobiernos. Solo así los procesos productivos tendrán en cuenta la calidad de vida de los ciudadanos y el cuidado de la casa común como vinculante. Sólo así la perspectiva de derechos dejará de ser un mero enunciado simbólico para ser un flujo activo en acciones y decisiones transformadoras.

<sup>3</sup> Para profundizar este tema ver Neirotti (2011).

3) Abramovich (2004: 3) sostiene que con la irrupción de la perspectiva de derechos

se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a requerir determinadas acciones, prestaciones y conductas. Los derechos establecen obligaciones correlativas y éstas requieren mecanismos de exigibilidad y responsabilidad.

A partir de esta definición queda claro que existe una marcada relación entre la exigibilidad de los derechos y la elaboración de las políticas públicas. Cuando se analiza una política se habla de dos agendas en la construcción de un problema: la agenda pública (los problemas de los ciudadanos y las ciudadanas visibilizados por diversos grupos y organizaciones) y la agenda de gobierno (la que se asume desde el poder ejecutivo como temas a resolver y tratar) (Aguilar Villanueva, 1996). Muchas políticas son resultado de pujas y luchas construidas desde abajo donde actores determinados reclaman la intervención del Estado ante una necesidad o carencia específica (pasaje de la agenda pública a la agenda gubernamental). En estos casos es en donde más se refleja el concepto de exigibilidad. Los ciudadanos exigen derechos mínimos a los que no acceden sin algún tipo de intervención del Estado. El Estado debe obrar en consecuencia y por tanto distribuir o redistribuir riqueza. Pero a la vez, los grupos de ciudadanos y ciudadanas que exigen a través de las instituciones u organizaciones de las que son parte, tienen una responsabilidad compartida con el Estado. Por ello, la concepción del sujeto de derechos implica que los gobiernos aprendan de las organizaciones y cogestionen las políticas públicas. Si las políticas públicas no son formuladas con (y no sólo “para”) la ciudadanía, si nos son implementadas conjuntamente con las instituciones y organizaciones de la comunidad y si no son autoevaluadas y valoradas reflexionando sobre la práctica de manera compartida, la articulación estado sociedad civil, al igual que la perspectiva de derechos, será sólo retórica aspiracional.

### **3. La evaluación y la perspectiva de derechos en tiempos de la Agenda 2030**

Neirotti (2012) caracteriza la evaluación de políticas públicas en América Latina proponiendo tres matrices según los contextos sociopolíticos. La “matriz estatocéntrica”, la “matriz neoliberal” y la “matriz de articulación Estado sociedad civil”. Aunque tengamos que remitirnos a etapas

---

históricas anteriores a nuestro periodo de estudio, consideramos indispensable describir estas matrices para comprender lo que ocurre en la actualidad.

La “matriz estatocéntrica” tiene su auge durante el llamado “Estado de Bienestar”, vigente hasta la década de los 70. Este período es el que conocemos como “desarrollista”. Afirma Laguado Duca (2011) que, antes de la presidencia de Juscelino Kubitschek en Brasil (1951-1956) y de Arturo Frondizi en Argentina (1958-1962), la concepción del desarrollo ya se había instalado en Latinoamérica y en el “Tercer mundo”. Y, aunque hay un cúmulo de acontecimientos y de decisiones políticas que conllevaron el fenómeno del desarrollismo, el autor cita dos situaciones que dan comienzo a “la era del desarrollo”: el discurso de Harry Truman del 20 de enero del año 1949 y la creación en 1948 de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Durante este primer período abordado se visualiza una sociedad civil politizada marcada por la presencia de un movimiento de tinte nacionalista y popular. La evaluación se inscribe dentro un paradigma tradicional o normativo y se orienta a la consecución de datos estadísticos que apoyen los diversos procesos de planificación. En general se trata de evaluaciones previas (ex-ante) y de auditorías de proyectos. Las metodologías están sujetas a los análisis de procedimientos la producción de estadísticas y la prospectiva.

La segunda matriz responde a la aplicación de las políticas neoliberales que iniciaron con las dictaduras de los 70 pero que, principalmente, se manifestaron plenamente en los 90. Afirma Vilas (2011) que, durante esta etapa, América Latina se convirtió en un “campo de experimentación” del neoliberalismo. La agenda política de los Estados estuvo marcada por las reformas promovidas por el “Consenso de Washington”. Se impulsaron un conjunto de acciones específicas tendientes a la consolidación de lo que algunos autores denominaron “Estado Mínimo”<sup>4</sup>. Se promovió el repliegue del Estado en cuanto a la actividad económica y la intervención social. Se iniciaron y concretaron diversos procesos de privatización, desregulación, desconcentración y descentralización. Desde esta perspectiva, las políticas neoliberales atendieron la preocupación por la eficacia, eficiencia y economía en la gestión. En este momento histórico, se observa un intento de empoderamiento de la sociedad civil, pero con indiferencia a la política. La reflexión en general tiende a la globalización y promueve al mercado como actor clave. Así, se concibe la planificación con acento

---

<sup>4</sup> Véase: Oszlak O. (2003). “El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina”. *Desarrollo económico*. Vol. 42. N° 168, enero-marzo.

estratégico desde la perspectiva empresarial o gerencial con escasa participación estatal. Hay una preeminencia de la lógica técnica –o podríamos decir, tecnocrática– y la creación de los diversos sistemas<sup>5</sup> de evaluación que ponen su foco en los resultados. En este tiempo se buscó instalar la práctica de las evaluaciones ex-post a partir de las exigencias de los organismos internacionales de crédito propiciando las metodologías cuantitativas en función de medir los impactos de los proyectos financiados.

La tercera matriz se corresponde con la etapa denominada de “retorno del Estado” (Vilas, 2010) que podemos ubicarla durante los primeros 15 años del tercer milenio. Se trata de un momento histórico de resurgimiento de la actividad política, de participación social intensa y de recuperación del protagonismo del Estado luego de la crisis del neoliberalismo. Ahora bien, hablar del regreso del Estado no implicó volver al pasado y reproducir al Estado desarrollista de entonces. Tanto la noción “Estado” como la noción “desarrollo” se prestan a un replanteo profundo y enfocado desde la concepción emergente de un nuevo sujeto político atravesado por la noción del sujeto de derechos. Por ello, Horacio Cao (2011), marca la necesidad de concebir un modelo de gestión pública acorde con los cambios que se han generado en América Latina a nivel político, económico y social. En este contexto, se presentaron nuevas oportunidades y desafíos para la evaluación de políticas públicas entendida como recurso para la mejora de la gestión pública y como instrumento para el fortalecimiento y la profundización de la democracia. Tanto la planificación como la evaluación de políticas se promueven desde una perspectiva estratégica, superadora de la planificación normativa. Así, la orientación de los sistemas de evaluación tiende no sólo a la producción de conocimiento “válido”, sino también a la comunicación y el uso del mismo. El foco se pone en los resultados pero en intrínseca relación con los procesos, es decir, con la gestión. Además se percibe en general una combinación de metodologías cuantitativas y cualitativas<sup>6</sup>.

A partir del 2016 del mismo modo que se manifiesta marcadamente la tensión entre dos modelos de Estado y sociedad, también se visibiliza una tensión en el campo de la evaluación<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> En Argentina se crean el SIEMPRO, la CONEAU, la DINIECE, entre otros.

<sup>6</sup> Para una descripción más basta de este periodo en torno a la evaluación de las políticas en Argentina ver: Neirotti, Brissón y Mattalini, 2019.

<sup>7</sup> En la región la visibilización de esta tensión de modelos ya estaba presente antes de 2016. Sin embargo tomamos este año porque comienzan a gestionar gobiernos de tinte conservador elegidos democráticamente o surgidos a posteriori de golpes institucionales.

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 de evaluación que la comprende como un proceso a través del cual 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 (Neirotti, 2019: 24)

Una vez más vemos que la perspectiva de derechos se asocia con el modelo del Estado social dado que es bajo este modelo que es posible construir un nuevo paradigma de evaluación superador del tecnocrático. Sin embargo, como hemos visto también en tiempos donde el modelo neoliberal volvió a instalarse en la región, paradójicamente se impulsó con más fuerza la perspectiva de derechos a través de la irrupción de la Agenda 2030 y los ODS. En este sentido, es notable la consideración específica de la perspectiva en los diversos eventos dedicados a la evaluación de políticas públicas, algo que por otra parte no inició en 2016 sino que ya venía teniendo lugar desde el momento en que se construyeron los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además, la producción escrita en torno a la evaluación y la perspectiva de derechos es muy rica durante los primeros años del tercer milenio. Baste mencionar entre otros textos:

- Balbin (2008). *Metodología para la inclusión del enfoque de derechos en el desarrollo*.
- Fernández Aller (Coord.) (2009). *Marco teórico para la aplicación del enfoque basado en Derechos Humanos en cooperación al desarrollo*.
- Abramovich y Pautassi (Comps.) (2010). *La medición de derechos en las políticas sociales*.
- Borja Segade, et. al. (2011). *El enfoque basado en Derechos Humanos: Evaluación e Indicadores*. Red en Derechos.
- Ligeró Lasa et. al. (2014). *Diferentes aproximaciones para hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derechos humanos para el desarrollo*.
- ONU Mujeres (2014). *Guía de Evaluación de Programas y Proyectos con perspectiva de género, derechos humanos e interculturalidad*.
- Rossi y Moro (2014). *Ganar derechos lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*.

Ahora bien, dado que adherimos al hecho de que hay una explícita y necesaria relación entre la evaluación y la efectivización de derechos, nos preguntamos: ¿qué es lo que hace que dicha relación contribuya a la consideración de la perspectiva de derechos como herramienta de transformación y no sólo como declamación o aspiración?

En esta dirección y teniendo en cuenta los desafíos planteados en el anterior apartado, proponemos tres retos que se le presentan a la evaluación –y a los evaluadores y las evaluadoras– en la misma dirección: a) repensar y construir la participación en todo el proceso evaluativo como reaseguro de que el conocimiento producido pueda incidir en la mejora de la política y por tanto en la mejora de la calidad de vida de sus destinatarios, b) contribuir a la definición y redefinición de los problemas de carácter público fortaleciendo el debate colectivo y c) orientar la utilización de la información afín de darle un sentido transformador a las políticas públicas.

#### **a) Participación en la evaluación**

En un trabajo compartido con Neirotti y Brissón –realizado en el marco de una de las investigaciones que promueve el Programa Agenda Compartida de la UNLa<sup>8</sup>– desarrollamos la importancia de la participación en el proceso evaluativo.

El concepto de participación en tanto característica o principio a incorporar en las intervenciones públicas que buscan garantizar derechos, es ineludible. Dicho principio está considerado en sí mismo como un derecho humano en los distintos tratados internacionales. (...) La participación en las políticas públicas –y por tanto, específicamente en la evaluación– implica, hacer parte al otro de un proceso que declama su voz y su aporte. En las intervenciones públicas y en la evaluación de las mismas hemos de perseguir la meta de que todos los actores puedan formar parte del proceso (Neirotti, Brissón y Mattalini, 2017).

---

<sup>8</sup> Un programa dedicado a la docencia, investigación y asistencia técnica en el campo de la evaluación de políticas públicas creado por resolución 117/17 del Consejo Superior de la Universidad Nacional de Lanús.

En esta línea, proponemos la consideración de distintos niveles de participación de los involucrados<sup>9</sup> en los procesos de evaluación a saber:

- de informantes clave: en la cual los actores son sólo receptores de instrumentos de recolección de la información;
- de consulta no vinculante: donde los actores no son meros informantes sino que son consultados por los evaluadores para considerar su opinión en el proceso evaluativo;
- de interpretación de los resultados: donde el equipo evaluador establece una comunicación interactiva con los actores a fin de considerar sus opiniones no solo como informantes ni a manera de consulta sino con toda su relevancia en el momento del análisis;
- de cogestión del proceso evaluativo: donde los actores son invitados a participar en el planteamiento, la programación, la implementación y la elaboración de las conclusiones y del informe final.

En este último nivel vemos un horizonte necesario para lograr la incorporación efectiva de la perspectiva de derechos en la evaluación y así contribuir a su consideración como herramienta de transformación. De hecho, evaluar para transformar –como sostienen Niremborg, Brawerman y Ruiz (2005)– es un principio muy asumido en el mundo de los evaluadores y las evaluadoras, pero nuevamente puede ser un mero enunciado declarativo si no se concreta en la práctica.

En este sentido, resulta interesante la iniciativa “EvalParticipativa” del Programa de Estudios del Trabajo, el Ambiente y la Sociedad (PETAS) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan en conjunto con el Instituto Alemán de Evaluación para la Cooperación al Desarrollo (DEval). Se trata de la conformación de una comunidad de práctica y aprendizaje en torno a la evaluación participativa. Desde allí se generó un manual sobre la temática<sup>10</sup> y previamente el libro “Dejar Huella. Historias de evaluación que marcaron la diferencia” (Tapella y Billela, 2018) que recoge siete experiencias de evaluación buscando atender a la calidad de las evaluaciones y su influencia<sup>11</sup>. Como característica común de

<sup>9</sup> Estos niveles de participación son desarrollados más acabadamente en Neirotti (2019).

<sup>10</sup> Tapella E. et. al. (2021). Siembra y cosecha. Manual de evaluación participativa. Bonn. Alemania. DEval.

<sup>11</sup> Se listan las experiencias de evaluación que contiene el libro: 1. Lo que uno no se pregunta, simplemente ¡no lo ve! Evaluación cualitativa del programa Oportunidades (México). 2. Dar cuenta y darse cuenta: proceso e impacto de la participación juvenil en el desarrollo territorial en el Valle Santa

dichos procesos señalan que “la utilización *per se* deja de ser el objetivo final de la evaluación al apuntar ahora más bien a que los cambios promovidos por ella puedan dar lugar a mejoras en la calidad en vida de las personas”. Entre las características más significativas de las evaluaciones seleccionadas los autores destacan<sup>12</sup>:

- La capacidad para incidir en términos transformadores a fin de que los distintos actores puedan expresarse durante la evaluación y como resultado de la misma.
- El enfoque participativo que promueve el involucramiento de los distintos actores favoreciendo el acceso democrático a la información, el debate sobre la misma y el fortalecimiento de capacidades específicas.
- La incorporación –además de la participación– de un enfoque colaborativo que promueva que los actores “se hagan cargo” de la evaluación.
- La consideración de que para que una evaluación “deje huella” es precisa la motivación de los actores implicados y la influencia en las autoridades y tomadores de decisión para impulsar transformaciones.
- La preocupación apasionada en la mejora de la calidad de vida de las comunidades destinatarias de las políticas.

## b) Fortalecimiento del debate colectivo

Neirotti (2015) propone como una de las notas de un nuevo paradigma de evaluación la relación de la misma con el fortalecimiento de la deliberación pública. En efecto, la participación no se puede limitar al proceso evaluativo y a los involucrados en él. Es preciso generar una sinergia entre la producción del conocimiento evaluativo y la agenda pública, es decir promover la comunicación y disseminación de los procesos evaluativos a fin de que las organizaciones de la comunidad y el conjunto de la ciudadanía pueda acceder y reflexionar a partir de los mismos.

---

Catalina (Perú). 3. Mujeres indígenas, territorialidades y evaluación: historia de un camino (de)construido (Colombia). 4. Saberes locales y actores institucionales: evaluación de la Iniciativa Maternidades Seguras y Centradas en la Familia –MSCF- (Argentina). 5. Evaluación con acento caribeño. Evaluación del Programa de Cuidadores Itinerantes (Santa Lucía, Caribe). 6. De la indiferencia a la apropiación: el proceso de autoevaluación en la Universidad Nacional de Lanús -UNLa- (Argentina). 7. La mirada de los que ven. Evaluación participativa de los servicios de prevención y atención del cáncer en Valle de la Estrella (Costa Rica).

<sup>12</sup> Los autores no listan estas características sino que las ofrecen como reflexiones abiertas que permitan el aprendizaje colectivo a partir del relato de las experiencias de evaluación.

Se ha avanzado mucho en materia de publicación de los informes de evaluación, pero muy poco en espacios de comunicación e interacción con la ciudadanía en esta materia. Compartir los resultados de evaluaciones de programas como la Asignación Universal por Hijo en Argentina o el Bolsa Familia en Brasil –por poner algunos ejemplos– puede ser vehículo de reflexiones y debates públicos que partan de la evidencia empírica y continúen con la definición de nuevas problemáticas y sus consecuentes soluciones posibles. ¿Por qué no establecer un espacio sistemático de comunicación de conocimientos evaluativos en los medios masivos?, ¿por qué no generar espacios territoriales de debate público a partir los resultados de las evaluaciones? La efectivización de los derechos –y en esta línea el éxito de las políticas públicas– depende en gran medida de la convicción colectiva de formar parte de un proceso transformador. La evaluación y su comunicación debe estar en línea con esta premisa también, y no sólo con la finalidad interna de la mejora de la gestión.

### **c) Utilización de la información hacia la transformación**

Se han realizado diversos planes de gobierno abierto generando mayormente portales de información para el acceso libre de la ciudadanía. Oszlac (2013) sostiene que incluso debiera hablarse de un “Estado abierto” dado que no sólo el poder ejecutivo es el que está llamado a brindar información de su accionar sino también el legislativo y el judicial. Ahora bien, ¿alcanza con la puesta a disposición de la información en las respectivas páginas web o a solicitud en alguna dirección de correo electrónico? Si bien es un avance considerable, lo cierto es que si las consultas solo la realizan los investigadores e investigadoras, periodistas y algunas pocas organizaciones que trabajan en pos de la garantía de derechos específicos, la publicación de la información tiene un fin muy reducido.

Detrás del concepto de Estado abierto debe haber metodologías de comunicación que orienten la utilización de la información y la generación de espacios de intercambio y reflexión. En definitiva, este punto se conecta directamente con el anterior. Hay una relación directa entre producción de conocimiento evaluativo, información pública, comunicación de los procesos y fortalecimiento de la deliberación colectiva. Los datos pueden ser utilizados para justificar posturas y legitimar visiones que sólo tengan a la perspectiva de derechos como maquillaje. Se requiere el involucramiento de la ciudadanía y para ello son precisas estrategias de difusión que conmuevan, motiven y contagien afín de que la utilización de la

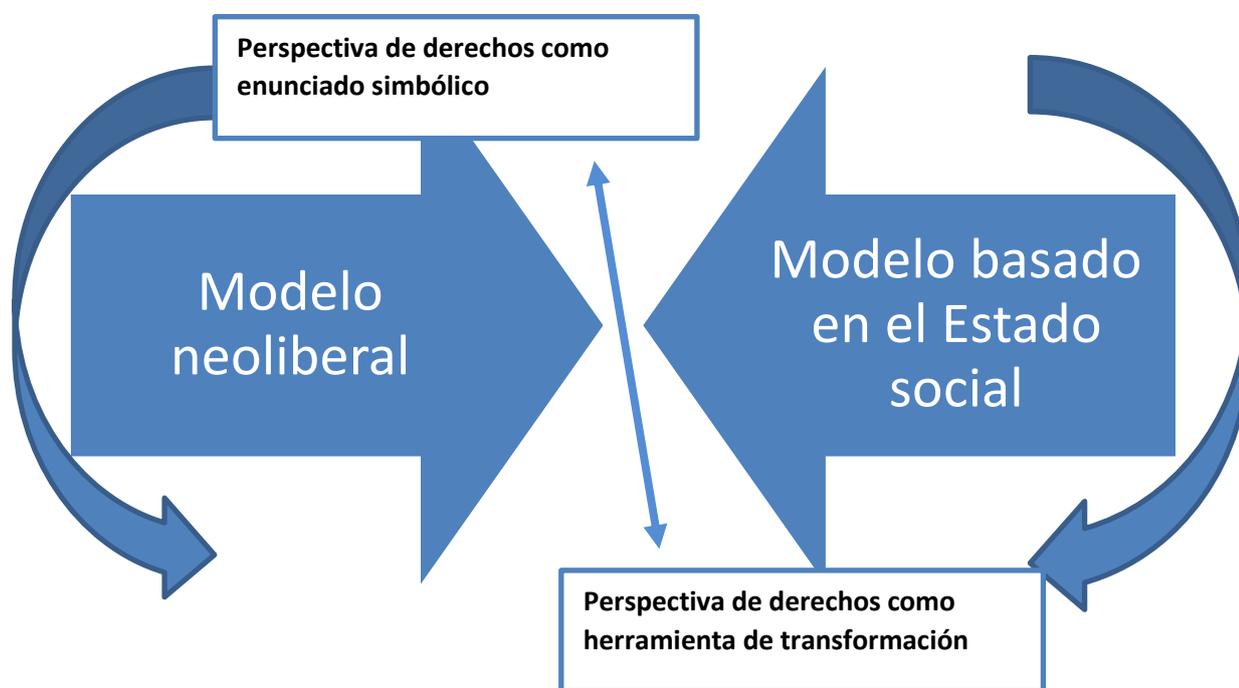
---

información y del conocimiento evaluativo calen en el debate público y orienten las políticas públicas en favor de la efectivización de los derechos.

#### 4. Conclusión

Al final de este camino reflexivo podemos confirmar que la perspectiva de derechos está en tensión entre la retórica aspiracional y su incorporación como herramienta constitutiva de un proyecto político transformador. A su vez esta tensión está presente tanto en un modelo de Estado y sociedad neoliberal como en otro donde se promueva el bienestar y desarrollo de la comunidad como prioridad. Esto podemos expresarlo a través de la siguiente ilustración:

##### Ilustración 1: Modelos y perspectivas en tensión

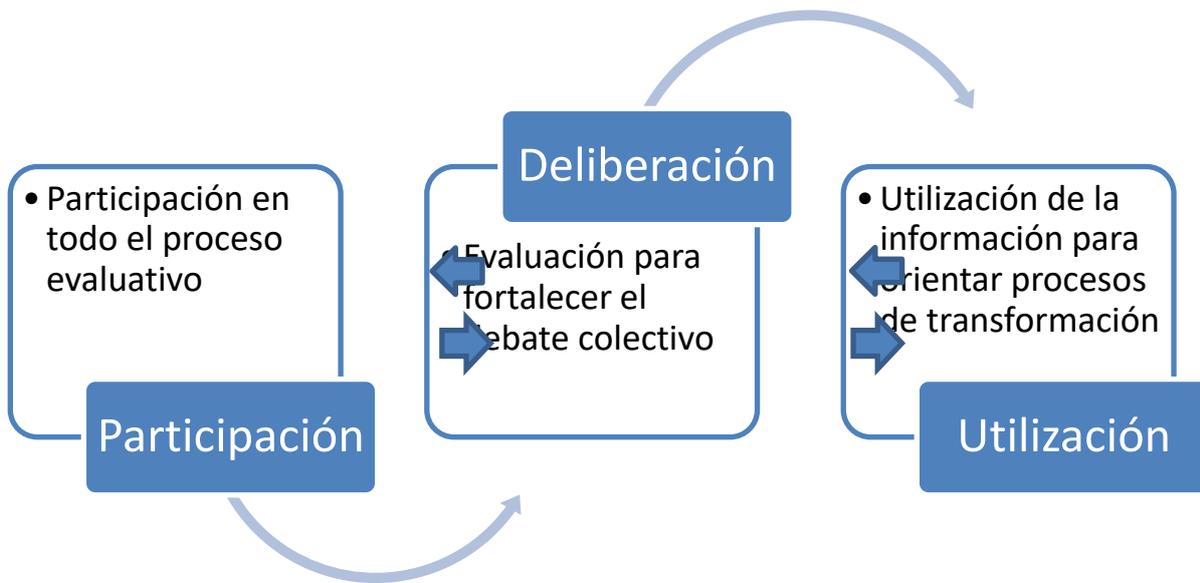


Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, hemos propuesto tres desafíos para que la perspectiva de derechos supere su mención formal y pase a convertirse en un posicionamiento político tendiente a la mejora de la calidad de vida de los pueblos:

- 1) la consolidación de un paradigma postburocrático en la administración pública,
- 2) la instalación de nuevos procesos de producción basados en el paradigma del cuidado de la casa común y
- 3) la elaboración de políticas que redistribuyan la riqueza sobre la base de la exigibilidad de los DDHH.

En esta misma dirección, y señalando la estrecha vinculación entre la evaluación de las políticas públicas y la efectivización de derechos, reconocimos tres retos específicos: Esto aparece expresado en la siguiente ilustración:



---

## 5. Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva L. F. (1996). "Estudio Introductorio y Edición". En *La implementación de las políticas*. México. Porrúa.

Asamblea General de las Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. A/RES/70/1.

Balbin, J. (2008). *Metodología para la inclusión del enfoque de derechos en el desarrollo*. Instituto Popular de Capacitación – IPC. Medellín.

Borja Segade, C., García Varela, P., Hidalgo Lorite, R (2011). *El enfoque basado en Derechos Humanos: Evaluación e Indicadores*. Red en Derechos.

Cao H. (2011). "Cuatro tesis acerca de una Gestión Pública Nacional y Popular", *Realidad Económica* N° 260, mayo-junio; pp. 123 – 134.

Castellani A. (2019). "Estado y élites económicas. Los riesgos de la captura de la decisión pública para la calidad de la democracia". En: *Hablemos de ideas*. Siglo Veintiuno Editores; p. 85 - 94

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2017). *Informe Voluntario Nacional de la Argentina*. Foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible. Naciones Unidas.

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2020). *Segundo Informe Voluntario Nacional de la Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

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

INDEC (2019). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos Segundo semestre de 2019*. Informes Técnicos. Vol. 4, N° 4.

---

Jaramillo, A. (2014). *La descolonización cultural. Un modelo de sustitución de importación de ideas*. Remedios de Escalada, EdUNLa.

Laguado Duca, A. C. (2011). *La construcción de la cuestión social: el desarrollismo postperonista*. Buenos Aires. Espacio Editorial

Ligero Lasa J. A., et. al. (2014). *Diferentes aproximaciones para hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derechos humanos para el desarrollo*. Madrid. España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Mazzola R. (2012). *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*, Buenos Aires. Prometeo.

Neirotti, N. (2011). *Educación e intersectorialidad en el espacio local. Análisis de dos casos en Perú y Chile*. Tesis doctoral (inédita). FLACSO Argentina.

Neirotti N. (2012). "Evaluation in Latin America: Paradigms and practices." In S. Kushner & E. Rotondo (Eds.) *Evaluation voices from Latin America. New Directions for Evaluation* 134, 7-16. (Traducción al español del autor).

Neirotti N. (2015). "Hacia un nuevo paradigma en evaluación de políticas públicas". En: Neirotti N. (Coord.), Brisson ME, Mattalini M (Eds) *La evaluación de las políticas públicas: reflexiones y experiencias en el escenario de transformaciones del Estado*. Remedios de Escalada. EDUNLa, 2015, pp. 13-30.

Neirotti N. (2017). *Dos modelos de país en contrapunto*. XIII Congreso Nacional de Ciencia Política. Buenos Aires. Sociedad Argentina de Análisis Político. Universidad Torcuato Di Tella.

Neirotti N. (2019). "Los desafíos de la evaluación para el fortalecimiento de la democracia", en Neirotti N. (Coord.), Mattalini M. y Carpinacci (Ed.). *Evaluación y toma de decisiones*, Remedios de Escalada, EdUNLa.

Neirotti N. Brissón M. E. y Mattalini M. (2019). *Tiempos de retorno del Estado. La evaluación de las políticas públicas en Argentina 2003-2015*. Remedios de Escalada, EdUNLa.

---

Neirotti N., Brissón M. E. y Mattalini M. (2017), *La participación en el proceso evaluativo*, XIII Congreso Nacional de Ciencia Política, Buenos Aires, Sociedad Argentina de Análisis Político, Universidad Torcuato Di Tella.

ONU Mujeres (2014). *Guía de Evaluación de Programas y Proyectos con perspectiva de género, derechos humanos e interculturalidad*. ONU

Oszlak O. (2003). "El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina". *Desarrollo económico*. Vol. 42. N° 168, enero-marzo.

Oszlak O. (2013). "Estado Abierto: Hacia un nuevo paradigma de Gestión Pública", *XVIII Congreso Internacional del CLAD*. Montevideo.

Rossi, J.; Moro, J. (2014). *Ganar derechos lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*. Serie Documentos de Trabajo 2. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH)

Tapella E. y Bilella Rodríguez P. (2018). *Dejar huella: historias de evaluaciones que marcaron la diferencia*. San Juan. Editorial UNSJ.

Tapella E. et. al. (2021). *Siembra y cosecha. Manual de evaluación participativa*. Bonn. Alemania. DEval.

Vilas C. M. (2010). "Las idas y regresos del Estado". *Utopía y Praxis Latinoamericana*, Universidad del Zulia Venezuela. Volumen 15. Número 49, abril-junio; pp. 101-108.

# AGRIETAR EL NEOLIBERALISMO EN NUESTRA AMÉRICA

Del 31 de mayo al 4 de junio de 2021



UNCUYO  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE CUYO



FCPys  
FACULTAD DE CIENCIAS  
POLÍTICAS Y SOCIALES

Dirección de Carrera  
de Sociología

---