
Obstáculos y facilitadores de la comunicación, apropiación y uso de la evaluación en Argentina. Reflexiones a partir de experiencias de evaluación de políticas públicas en la última década.

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

Nerio Neirotti – Programa de Análisis Estratégico y Evaluación de Políticas Públicas (PRAEV) (FLACSO Argentina)

Matías Mattalini - Agenda Compartida, Universidad Nacional de Lanús (UNLa)

María Gabriela Molina- Agenda Compartida, Universidad Nacional de Lanús (UNLa)

Resumen

La diversidad y riqueza de las evaluaciones realizadas en Argentina en los años recientes muestra un déficit en términos de uso y apropiación del conocimiento evaluativo. Sobre la base de las reflexiones preliminares de un proyecto de investigación en marcha, esta ponencia presenta un análisis de una selección de evaluaciones desarrolladas en el país entre 2007 y 2017 a partir de las siguientes dimensiones: Validez, participación, fortalecimiento y continuidad de procesos, influencia en las actitudes y acciones, responsabilización, implicación de los actores, consideración de los actores como sujetos de derecho y estrategias de comunicación adicionales al informe final. Estas experiencias cubren un amplio espectro sectorial: Salud, desarrollo social, educación, tecnología, empleo y trabajo. Este análisis permitirá identificar tensiones tanto en el proceso de institucionalización de la evaluación como en el desarrollo de la cultura evaluativa. Ello posibilitará el planteo de algunas reflexiones teóricas en torno al uso de la evaluación y al mismo tiempo dar cuenta de algunos facilitadores u obstaculizadores tecnopolíticos para el uso de las evaluaciones sobre la base de recientes experiencias y buenas prácticas en evaluación realizadas en Argentina.

1. Introducción

La comunicación, la apropiación y el uso conforman una tríada indispensable en todo proceso evaluativo. Hemos sostenido que, así como se desarrollaron metodologías de investigación

aplicadas a la evaluación de las políticas públicas, es preciso desarrollar estrategias de comunicación del conocimiento producido por la evaluación (Neirotti, 2015).

En efecto desde que se instaló la perspectiva de la evaluación con foco en la utilización (Patton, 2008) se ha puesto el acento en la participación de los actores en las evaluaciones. El involucramiento de los mismos es un factor determinante para que el conocimiento que se produce sea difundido, aprehendido y apropiado a los fines de fortalecer las políticas públicas. Sin embargo, las posibilidades de aumentar la participación en la evaluación, así como las posibilidades de su uso, suelen estar sujetas a los canales y las estrategias de comunicación. Las mismas se construyen a lo largo de todo el proceso evaluativo, desde su planteamiento hasta la difusión de sus resultados. En todos los momentos del proceso se requieren estrategias que favorezcan y desplieguen capacidades y decisiones comunicacionales, que determinan, en cierto sentido las posibilidades de participación, apropiación del proceso y uso de sus resultados.

En toda evaluación hay una instancia de planteamiento donde se realizan reuniones entre el equipo solicitante (decisores y gestores) y el equipo evaluador (una universidad, una consultora o un equipo interno). Allí se prefigura –según las intenciones, las necesidades y los recursos– el diseño de la evaluación, esto es: su marco teórico, sus objetivos, sus hipótesis, las dimensiones o bloques de conocimiento, las variables, los indicadores, las unidades de análisis, las posibles técnicas de recolección de la información y las fuentes. El planteamiento es la primera instancia comunicativa, y del mismo modo que se estructura el problema a evaluar y se propone una metodología de investigación, también deben definirse los canales de comunicación, las distintas audiencias y las mejores estrategias para favorecer durante todo el proceso la participación. Así como sostenemos que la evaluación no está presente sólo al final del ciclo de una política pública como si estuviera orientada exclusivamente a revisar resultados, sino que tiene lugar durante todo el ciclo (en la formulación, en la adopción de una alternativa, en la implementación y al finalizar una etapa), también la comunicación ha de estar presente en todo el proceso evaluativo y no sólo en el momento de generar el informe final.

Teniendo en cuenta esta premisa decidimos investigar cuáles son los factores que facilitan o bien obstaculizan el uso de las evaluaciones en la gestión pública en Argentina (es decir, en la toma de decisiones)¹. En este sentido, seleccionamos intencionalmente 11 informes de

¹ Proyecto de Investigación Orientado UNLa-CONICET: Obstáculos y facilitadores para el uso de las evaluaciones en la gestión de las políticas públicas 2007 – 2015. Investigador titular: Dr. Nerio Neirotti.

evaluación para ser analizados a fin de identificar dichos factores y reflexionar al respecto. Los mismos fueron elegidos considerando distintos criterios: a) publicación del informe y acceso libre al mismo; b) pertenencia de los programas evaluados a distintos sectores de la política (salud, desarrollo y seguridad social, educación, ciencia y tecnología, trabajo); c) suficiente información sobre el desarrollo metodológico y los hallazgos plasmada en el informe; d) realización de la evaluación en el período 2007 – 2017; e) diversidad de tipos de evaluación según el objeto (procesos, resultados, efectos, impactos) y según quién evalúa (interna, externa, mixta). A su vez, estos informes fueron seleccionados de una lista mucho más amplia (de 94 evaluaciones) elaborada en el marco de una investigación anterior². Los 11 informes analizados son los siguientes:

- *Programa Jóvenes con Futuro: resultados e impactos de una intervención público-privada* – Oficina de la OIT en Argentina, en el marco del Programa Conjunto JP/ARG/08/002 de Apoyo a la Red de Responsabilidad Social Empresarial y Trabajo Decente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2010. Evaluación mixta.
- *Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la AUH* - Ministerio de Educación, Universidad Nacional General Sarmiento, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Misiones, Universidad Nacional de Moreno, Universidad Nacional de Villa María. 2011. Evaluación externa.
- *Evaluación y Monitoreo. Accesos a Medicamentos Diversas miradas. Un mismo derecho - REMEDIAR+REDES*. Ministerio de Salud de la Nación. 2013. Evaluación mixta.
- *Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional* – Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales y del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2013. Evaluación interna.

Docente – investigador UNLa. Equipo investigador: Dr. Diego Pereyra (investigador adjunto, CONICET), Mg. María Eugenia Brissón, Mg. Matías Mattalini y Lic. María Gabriela Molina. Todos y todas son docentes investigadores de la UNLa. Además, el equipo contó con el Dr. Hernán González Bollo, también investigador adjunto del CONICET y con la Becaria doctoral UNLa-CONICET Dolores Guichandut.

² Convocatoria de proyectos de investigación UNLa: Amilcar Herrera 2014. Título: Evaluaciones de políticas públicas en el marco de las transformaciones del Estado 2003-2014. Director: Nerio Neirotti; Codirectora: María Eugenia Brissón; Investigador: Matías Mattalini; Auxiliares: Victoria Fernández y Aarón Attías, Becario: Ricardo Soto.

- *El Plan Nacer y su efecto en la satisfacción de los usuarios de los sistemas de salud provinciales* - Equipo SUMAR. Firmas: Estudio Villares y MFG Consultores. 2013. Evaluación mixta.
- *Informe de Evaluación Externa, Función I+D+i, Universidad Nacional del Litoral*. Programa de Evaluación Institucional, Ministerio de Ciencia, tecnología e innovación productiva. 2013. Evaluación externa.
- *Jóvenes: Formación y empleo. Estudio sobre los participantes del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo* – Equipo del programa. 2013. Evaluación interna.
- *Evaluación conjunta de resultados y gestión de las Carteras de Proyectos Regionales 2006 y 2009 desarrolladas en el ámbito del Centro Regional Tucumán-Santiago del Estero* – Programa Nacional de Evaluación y Fortalecimiento de Programas de Ciencia, Tecnología e Innovación (PRONEP). Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación. 2014. Evaluación mixta.
- *Informe final de la evaluación externa Universidad Austral* – CONEAU. 2014. Evaluación externa.
- *Saberes locales y actores institucionales: evaluación de la Iniciativa Maternidades Seguras y Centradas en la Familia –MSCF- (Argentina)* – Equipo evaluador de Consultora Inclusión y Equidad. 2016. Evaluación externa.
- *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo (AUH)* – UNICEF, Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la UNLP, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), en apoyo articulación institucional con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la ANSES. 2017. Evaluación externa.

Un primer producto de la investigación fue publicado por la Revista Aval, titulado: “Comunicación, apropiación y uso de la evaluación. Reflexiones a partir de experiencias de evaluación de políticas públicas en Argentina entre 2007 y 2015” (Neirotti, Pereyra y Mattalini, 2019). En esta oportunidad presentamos un análisis de las evaluaciones mencionadas según una serie de dimensiones que desarrollamos a continuación.

2. ¿Cómo analizamos las evaluaciones?

Para analizar lo referido a la tríada comunicación, apropiación y uso se tuvieron en cuenta las siguientes dimensiones de análisis:

2.1 Validez de la evaluación

Observamos que el uso de los resultados evaluativos dependía en gran medida de la robustez de la información y de un diseño metodológico sólido (Weiss, 2008). La construcción de evidencia creíble (producción científica de conocimiento basada en teoría, metodología y datos adecuados) para favorecer la mejora de una política o una institución es lo que genera su validez, y eso hace a la legitimidad de la información que se transmite. Podemos encontrarnos con diseños cuantitativos, cualitativos o combinados; tanto como reconocer evaluaciones basadas en estándares o evaluaciones comprensivas con una mirada holista e integral (Stake, 2006). Pero la explicitación y la solidez del diseño influye sin duda en el uso de las evaluaciones aunque no lo determina. Cuando los diseños son robustos y la evidencia creíble, la evaluación puede alcanzar mayor credibilidad y sus hallazgos pueden incidir favorablemente en las intervenciones públicas.

2.2 Participación en la evaluación

El enfoque participativo 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 a fin de que, contando con el conocimiento evaluativo, sea posible identificar falencias, aprender y mejorar la gestión de una política. Además, la evaluación participativa debe contribuir al empoderamiento de la ciudadanía. Concibe a los destinatarios como interlocutores válidos, genera condiciones que permiten la interpelación por parte de los distintos actores implicados y prioriza aquellos con menos recursos para ser escuchados. En esta línea es posible establecer un gradiente de participación: 1) la consideración de los actores como meros informantes, 2) la consulta de opiniones aunque sin vínculo directo con las conclusiones, 3) el involucramiento de los actores en las decisiones e interpretaciones y 4) la cogestión del proceso evaluativo (Neirotti, Brissón y Mattalini, 2017). Podemos encontrar procesos evaluativos más reacios a la participación o más abiertos a la misma. Sin embargo, también la participación puede ser un mero enunciado simbólico o una herramienta y una característica intrínseca. Lo que también resulta claro es que, para que exista apropiación de los conocimientos producidos por la evaluación y de la evaluación misma como función pública, es necesario ampliar y garantizar mayores instancias, ámbitos y posibilidades de participación de los diversos actores involucrados. Cabe destacar que la participación está

considerada dentro de los “Estándares de Evaluación para América Latina y el Caribe” (Billela, 2016)

2.3 Fortalecimiento y continuidad de procesos

La evaluación con foco en la utilización implica el rescate de lo que funciona positivamente a fin de que se continúen o se amplíen procesos. (Billela y Tapella, 2018). Si sostenemos que la evaluación no es una instancia de control sino de aprendizaje, la misma no puede estar orientada sólo a descubrir aspectos negativos a modificar. Es reconocer los logros, las virtudes de una política y de la implementación de la misma para que partiendo de ellos se vuelva más amigable el descubrimiento de las debilidades y más promisorio la descripción de las fortalezas. Ello requiere reconocer capacidades en el proceso de la política y en los actores que la desarrollan, como condición de posibilidad para la articulación tecno-política que el uso y la apropiación de la evaluación requieren.

2.4 Influencia en las actitudes y acciones

Desde hace un tiempo se ha instalado la idea de que es preciso ir más allá de la mera utilización a fin de que sea posible descubrir aspectos subjetivos y diversos efectos en los propios actores. Se trata de prestar atención a las actitudes y a la experiencia de apropiación del conocimiento evaluativo (Henry y Mark, 2015). Para poder adentrarse en ese nivel de profundidad no sólo son necesarias técnicas de recolección específicas como la entrevista abierta y los grupos de discusión, sino que es preciso generar un clima propicio y una estrategia de intervención reflexiva y llamativa. De este modo, con la incidencia de la evaluación no sólo se buscará el uso del conocimiento para la mejora de la gestión, sino un cambio de mentalidad en los involucrados a fin de favorecer el despliegue de sus potencialidades y así, el fortalecimiento de la política.

2.5 Responsabilización

La asunción del rol en el marco de un programa o una institución requiere que se conozcan las responsabilidades y que se cuente con la convicción de la importancia que ese rol tiene para el desarrollo de los procesos. En el desarrollo de una evaluación es imprescindible que los actores la puedan aceptar como parte de su responsabilidad. Por ello se requiere la

incorporación –además de la participación– de un enfoque colaborativo que promueva que los actores “se hagan cargo” de la evaluación. (Billela y Tapella, 2018). En esta línea, Kushner (2010) propone personalizar la evaluación, esto es, asumirla como instancia de comprensión de los roles y los procesos que los propios actores viven. El autoconocimiento a través del propio proceso evaluativo no sólo provoca aprendizaje institucional sino también personal, y en esta línea, la motivación y los intereses de los actores aumenta y favorece su sentido de responsabilización.

3. Consideración de los actores como sujetos de derecho

Considerar a los destinatarios de las políticas como sujetos de derechos implica no sólo indagar sobre los impactos de los programas en sus vidas sino también sobre los modos y alcances de la efectivización de los derechos (Neirotti, 2019), tanto como considerarlos sujetos de derecho a la información, que es parte de lo que se espera produzcan los procesos evaluativos de forma sistemática, validada y consistente. Es esperable que la preocupación, no sólo técnica sino también política, por la mejora en la calidad de vida de las poblaciones sea la base de motivaciones y preguntas evaluativas que orienten a las y los evaluadores. Ello va más allá del mero cumplimiento de los objetivos o la realización eficiente y eficaz de los procesos. Esta preocupación que tiene que traslucirse en lo metodológico, en lo comunicativo y en el uso de la evaluación provoca que la incorporación del enfoque de derechos en la evaluación no sea una retórica aspiracional sino una herramienta de transformación (Abramovich, 2008; Borja Segade et. al., 2011, Liger Lasa, 2011 y Rossi y Moro, 2014).

4. Estrategias de comunicación adicionales al informe final

Del mismo modo que es deseable que la evaluación de una política sea pensada desde el inicio, es decir en el momento de la formulación, lo mismo vale para la comunicación en el marco del proceso evaluativo. Desde el planteamiento es requerido construir estrategias de comunicación para la validación del diseño, de los instrumentos de recolección, para la interpretación de los procesos, para la difusión interna de los resultados y para la diseminación posterior hacia la comunidad en general, propiciando un consecuente debate público. Así es preciso realizar talleres de trabajo con el equipo gestor, talleres de análisis y debate sobre los

hallazgos, presentaciones e instancias de deliberación colectiva con la comunidad, presentaciones específicas según las distintas audiencias, sea a través de informes o con la utilización de las nuevas tecnologías, entre otras posibilidades. El tipo de acceso de los actores a la información y los mecanismos utilizados para su comunicación son estratégicos en la construcción de sentido que produzcan los intercambios, y eso hace prioritaria su deliberación, planificación e inteligibilidad

5. Implicación de los actores en las decisiones dentro del proceso evaluativo

La participación, aunque sea efectiva, no basta para garantizar la implicación de los actores, sobre todo de los decisores y gestores del programa que se evalúa. En todo proceso evaluativo la decisión política de realizarlo, pero además la constante implicación de las autoridades y los decisores y decisoras en los momentos cruciales de la evaluación, son de vital importancia. Es por ello que los evaluadores y las evaluadoras deben motivar a los actores para que influyan acompañando, fortaleciendo, modificando –si es necesario– parte del proceso. En este sentido, la comunicación y la apropiación se vuelven la interfaz entre la evaluación y las políticas públicas, esos canales por los que viaja la evaluación, al decir de Weiss (2015). Una interfaz robusta provoca la implicación de los actores en todo el proceso evaluativo y su consecuente posibilidad de transformación.

La hipótesis de la investigación estaba compuesta por tres supuestos:

- a) Existe una brecha entre la producción de conocimiento evaluativo y la toma de decisiones en la gestión pública.
- b) Si bien se han desarrollado metodologías para la producción del conocimiento evaluativo, no existe un correlato en lo que refiere a estrategias para la comunicación y la apropiación de dicho conocimiento por parte de los involucrados. Es decir, hay un tímido avance tanto en la construcción de metodologías como en la instalación de capacidades para la comunicación de los resultados, lo cual va en desmedro del uso de las evaluaciones,
- c) Es aún incipiente el desarrollo de una cultura evaluativa; la evaluación es percibida, todavía, más como amenaza que como instancia de aprendizaje para la mejora de las políticas públicas.

Volveremos sobre estos supuestos luego de presentar el análisis realizado.

6. Principales hallazgos

Entre las características observadas en materia de validez de la evaluación en los informes seleccionados, se observa una inquietud recurrente por explicitar los diseños utilizados para otorgar rigurosidad a la construcción de la evidencia que da sustento a la evaluación. Entre los aspectos más relevantes se encuentran:

- explicitación del marco conceptual utilizado para el diseño de la evaluación;
- combinación de metodologías cuanti y cualitativas en la recolección de la información (diversas técnicas: entre las principales, análisis documental, entrevistas individuales y grupales y observación en el campo);
- incorporación de la dimensión territorial y la representatividad de los actores como fuentes de información;
- utilización de fuentes documentales internas a la institución que está siendo evaluada;
- utilización de los registros administrativos de los organismos para la construcción de grupos de control;
- utilización de estudios o informes de seguimiento previos con diversos resultados;
- explicitación de los testimonios textuales de las entrevistas o grupos focales respecto de las consideraciones o resultados evaluativos expuestos.

Lo expuesto da cuenta de una práctica incorporada por la cual se da a conocer en los informes las estrategias metodológicas y las técnicas utilizadas para otorgar rigurosidad a la construcción de evidencias que sustentan los hallazgos. Eso se reconoce muy importante, porque explicita y hace inteligible el proceso de construcción de la información. No obstante, la práctica de comunicación de dichos hallazgos no pareciera estar tan arraigada. La

comprensión de la responsabilidad y actividad de comunicar en evaluación pareciera reducirse a la publicación de los informes. Dicha publicación es un paso fundamental y sin el acceso a la información que esa vía de comunicación produce sería difícil pensar intercambios posibles. Pero, si consideramos a la intersección entre comunicación y evaluación como un campo social en el que se dirimen disputas sobre sentidos, alcances y valoraciones de los programas y políticas públicas, la mera publicación de informes se torna un dispositivo que reduce las capacidades de apropiación y uso del conocimiento que la misma produce. Aunque en algunos casos existan espacios de presentación o informes específicos de utilización de los resultados según el requerimiento de un decisor, no resulta claro que esto suceda. Así, pensar en procesos de diseminación para fortalecer la deliberación pública parece un propósito que aún está muy lejano de hacerse realidad.

Como contracara encontramos algunas excepciones. Se destaca en esta línea, la “Evaluación conjunta de resultados y gestión de las Carteras de Proyectos Regionales 2006 y 2009 desarrolladas en el ámbito del Centro Regional Tucumán-Santiago del Estero (CRTUCSE - INTA). Cabe citar un análisis sobre los resultados obtenidos, realizado por los propios evaluadores y evaluadoras luego de transcurrido un tiempo de la evaluación:

El primer resultado a destacar del proceso de evaluación realizado es la elaboración de un informe final de resultados de 236 páginas más anexos (un total de 370 páginas). La redacción del borrador del informe estuvo a cargo del equipo del MINCYT y, concluida entre enero y febrero de 2014, fue enviada por capítulos al equipo del INTA para su revisión. Incorporados los cambios consensuados, a principios de abril se concluyó la redacción.

El segundo resultado a destacar es la presentación del informe en el CRTUCSE en junio de 2014, que se llevó a cabo como una jornada de exposición y discusión de resultados en la ciudad de Termas de Río Hondo, provincia de Santiago del Estero. Participaron unas 50 personas, entre autoridades del MINCYT (su subsecretaria de Evaluación Institucional y su director Nacional de Programas y Proyectos) y del INTA (su Presidente, su director Nacional y la directora del Centro Regional anfitrión), el equipo evaluador conjunto, los directores de las unidades dependientes de ese Centro, los coordinadores de PRs, los responsables de los Programas Nacionales del INTA y miembros de sus equipos de trabajo con asiento en el CR-TUCSE. Se trató de una jornada con amplia participación y discusión. Hubo aportes que pusieron en evidencia capacidad de autocrítica y una

valorización de la instancia de evaluación programática como una herramienta de auto-conocimiento para el mejoramiento institucional.

El tercer resultado a destacar del proceso de evaluación es la apropiación de los contenidos del informe final por la institución (...) a partir de su utilización en el proceso de cambio organizacional hacia la gestión de la innovación para el desarrollo territorial (...).

Finalmente, el cuarto resultado a destacar es que los integrantes del equipo conjunto se enriquecieron profesional y personalmente por el contacto con los otros, fortalecieron la institucionalidad y la visibilidad interna y externa de sus respectivos equipos y construyeron vínculos más allá de la propia evaluación, como refleja la elaboración de ponencias como ésta (D'Onofrio M. G. et. al., 2015: 132-133).

Resulta inspirador encontrar descripciones de procesos evaluativos como este. Claramente se consideran estrategias de comunicación, apropiación y uso específicas que sin dejar de lado la tradicional y necesaria presentación de un informe final riguroso, buscan generar espacios de debate sobre los resultados y promover el aprendizaje institucional. Incluso se puede vislumbrar en este relato que la participación y el enfoque de derechos no resultan meros enunciados simbólicos sino características constitutivas del proceso. Del análisis del informe surge que la participación está presente en la validación del diseño, en la amplitud de los instrumentos de recolección que buscan llegar a todos y en la comunicación específica de los resultados. La realización de una jornada de debate y la marcada apropiación de los conocimientos en estrecha relación con la toma de decisiones son elementos más que significativos que no sólo atañen a la participación sino que parecen mostrar un propósito de la evaluación que trasciende el mero uso de los conocimientos generados y apunta a las actitudes, las decisiones y las acciones de los actores. Además, la presentación de ponencias y la generación de vínculos más profundos entre los y las integrantes del equipo evaluador muestran un excedente comunicativo y de aprehensión de la evaluación que no es común. En este tipo de experiencias hay un nivel de co-gestión de la evaluación.

Entre los informes seleccionados existen casos en donde la participación no es tan visible en el diseño y en el análisis de los resultados pero sí en el relevamiento de la información. Es decir, el espacio para escuchar a los actores a través de instrumentos de recolección está potenciado en virtud de tener una amplia consideración de las distintas percepciones. Podríamos decir que hay evaluaciones con un nivel de participación de los actores como

informantes. En este lugar, por ejemplo podemos ubicar la evaluación “Saberes locales y actores institucionales: evaluación de la Iniciativa Maternidades Seguras y Centradas en la Familia –MSCF- (Argentina)” y la evaluación “Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la AUH”.

También encontramos evaluaciones con mayor incidencia de participación considerando a los actores como consultores del proceso aunque no de manera vinculante. El “Informe de Evaluación Externa, Función I+D+i, Universidad Nacional del Litoral”, en este sentido, muestra que el intercambio con las autoridades permitió aclarar el proceso de reflexión, análisis y valoración de la evaluación, y confirmar la participación equilibrada de todas las áreas que intervienen en la función I+D+i.

En otro orden de análisis, encontramos experiencias de evaluaciones que sólo trabajan con metodologías cuantitativas mayormente enfocadas en los resultados y en los impactos de acuerdo con los objetivos de los programas. Esto ocurre sobre todo con las referidas al empleo y la formación específica para la inserción laboral. En este tipo de evaluaciones no parece haber una búsqueda por incorporar el enfoque participativo, sin embargo, alertamos que pueden ser necesarias en ciertos momentos y ante determinadas demandas específicas por parte de decisores. Es importante señalar que puede existir un diálogo participativo y proactivo entre los evaluadores y decisores que no esté registrado en los informes. Para profundizar este tema es preciso entrevistar a los actores y desentrañar cómo se vivieron los procesos, algo que no fue posible en el desarrollo de esta investigación.

En el caso de la “Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional”, cuyo diseño es cuasi-experimental vale la pena identificar algunos elementos significativos que, por no contar con combinaciones de técnicas cualitativas, pueden pasar desapercibidos.

- Por un lado, el aporte metodológico de este estudio radica en que tanto el grupo de tratamiento como el de comparación surgen de los registros administrativos del Ministerio, lo cual da cuenta de una articulación entre los sistemas de información y el proceso de evaluación.
- A pesar de que no hay participación explícita de los destinatarios de la política, sin embargo se explicita una vinculación clara y rica entre el equipo evaluador y los responsables de la gestión durante el proceso y después de finalizado, algo no menor.

- Aunque no se explícita la incorporación del enfoque de derechos se evidencia en el análisis de la información producida una preocupación por favorecer la inclusión laboral de grupos en condiciones de vulnerabilidad.
- También se evidencia en el análisis la preocupación por la brecha de género, y el análisis desagregado de cómo impacta la política de formación profesional en varones y mujeres.
- No se explicitan estrategias de comunicación, sin embargo se conoce por otros estudios que el Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Carlos Tomada e incluso la entonces Presidenta de la República, Cristina Fernández de Kirchner utilizaron los resultados de la evaluación en más de una presentación pública.

Dicho esto, podemos sostener que las evaluaciones que utilizan técnicas cuantitativas exclusivamente, según la demanda y de acuerdo a las posibilidades, no dejan de tener elementos contundentes en el propio proceso que favorecen la comunicación, la apropiación y el uso de los conocimientos. Vale la pena aclararlo dado que solemos privilegiar la triangulación metodológica.

En lo que respecta al fortalecimiento y continuidad de procesos identificamos que algunas evaluaciones parecen realizarse específicamente para legitimar el programa o para darle continuidad a los mismos señalando mayormente aspectos positivos. Esto no significa que la evaluación carezca de objetividad, pues la validez se consigue mediante un diseño metodológico sólido y la implementación sistemática de las técnicas de recolección de la información. Lo que es cierto también es que no se puede desconocer la intencionalidad de los decisores o gestores de los programas como factor que incide en un proceso evaluativo. Así como no se puede desconocer la dimensión política de las políticas públicas (Vilas, 2011), tampoco se puede desconocer la dimensión política de la evaluación.

Esta tendencia en las evaluaciones a identificar y destacar aquellos procesos que resultan positivos para la gestión permite visibilizar el logro de los resultados, incluso justificando en algunos casos qué procesos resultará positivo profundizar en el futuro. Por ejemplo, en el caso de la evaluación “Programa Jóvenes con Futuro: resultados e impactos de una intervención público-privada”, los resultados del estudio demuestran que los jóvenes participantes del programa tienen 5 veces más posibilidades de conseguir empleo que jóvenes que no hayan participado (probado a través de un grupo de comparación). En este sentido, el informe recomienda:

- profundizar la focalización en grupos vulnerables;
- ampliar el universo a jóvenes que no hayan finalizado sus estudios secundarios, no sólo en los últimos dos años del ciclo, sino en los primeros años del ciclo;
- y ampliar el seguimiento de los jóvenes una vez finalizado el período del programa.

En relación con la responsabilización podemos destacar el Informe final de la evaluación externa, CONEAU, Universidad Austral, el cual, si bien no da cuenta de instancias de motivación y apropiación por parte de los actores de la evaluación, refiere a autoevaluaciones institucionales que dan cuenta de una participación y responsabilidad asumida por los propios actores institucionales para su desarrollo y producción. En esas instancias pueden reconocerse espacios valiosos de conocimiento y apropiación de la evaluación.

- “La Institución expresa que las reuniones de “reflexión estratégica” realizadas en el año 2009 y sus actividades derivadas establecieron una oportunidad para generar mayor conocimiento de lo que sucede en todas las unidades académicas y sedes.
- Se considera que ello constituye un primer paso para lograr sinergias”. (Autoevaluación: 65, Informe EA: 63).

Otro ejemplo de responsabilización y fortalecimiento y continuidad de procesos es el que puede observarse en el informe “Evaluación y Monitoreo. Accesos a Medicamentos Diversas miradas. Un mismo derecho - REMEDIAR+REDES”. En ese informe el Área de Monitoreo y Evaluación presenta una trayectoria en la realización de estudios evaluativos como respuesta a una “demanda” permanente. Tanto el equipo como las autoridades parecen compartir la idea de la función evaluación en el ciclo de la política, pues la publicación de los resultados evaluativos es prologada por un subsecretario que explicita la importancia de la difusión de los resultados en el marco del proceso de la política pública:

se difunden los resultados de esos estudios con la expectativa de que [la evaluación] constituya no sólo una prueba de la transparencia con la que se afrontan las responsabilidades del Estado, sino también un espacio de reflexión a partir del cual se susciten nuevos interrogantes e inquietudes que impulsen el despliegue de acciones orientadas a la mejora continua de este Programa,

contribuyendo de esta manera a un sistema de salud más justo y equitativo para todos y todas (J. Lazovski, Subsecretario de Relaciones Sanitarias e Investigación: 10).

Retomando otra de las dimensiones inicialmente presentadas, la concepción de sujetos de derechos, puede mostrarse explícitamente en el informe “Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la AUH (2010)”. Los propios objetivos de la política evaluada están relacionados con la perspectiva de derechos, visualizados en el abordaje integral de los problemas, la equidad territorial y el fortalecimiento de las familias como medio para lograr la máxima satisfacción de los derechos de la niñez y la adolescencia, y el informe de evaluación sostiene el mismo sentido. Para evidenciarlo, podemos destacar que:

- Recoge una serie de valoraciones positivas en torno a la AUH desde la perspectiva educativa y la revaloración de la educación pública y la institucionalización de derechos sociales como plataforma desde donde interpretar la inclusión social de los sectores históricamente postergados.
- Esa perspectiva de derechos se observa en la captura de los relatos de las entrevistas.
- La idea de ejercicio de los derechos atraviesa todo el informe.
 - Tanto en el informe, como en el relevamiento de información, son considerados y privilegiados en la producción de la evaluación, los testimonios de los niños/as y adolescentes (sujetos de derechos destinatarios de la política pública analizada), además de los de sus padres/madres.

7. Conclusiones

Volvemos, ahora, sobre los supuestos arriba expuestos que conforman la hipótesis de la investigación, y a partir del recorrido realizado en relación con los informes de evaluación analizados, podemos señalar los siguientes puntos:

- a) La brecha entre la producción de conocimiento evaluativo y toma de decisiones en la gestión pública se verifica en la mayoría de los casos, aunque se explicitan en algunos informes avances hacia el reconocimiento de la responsabilidad de evaluar y comunicar los resultados de las evaluaciones como parte del ciclo de la política. Eso implica un avance incipiente, pero plausible para poder profundizar y seguir ampliando.

b) Las estrategias para la comunicación y la apropiación del conocimiento evaluativo por parte de los involucrados sigue estando ausente como tal, reemplazada por la mera publicación. En ese marco, responsabilidad formal de informar y construcción sustantiva de una cultura de la evaluación pública, parecen aún estar aún alejadas. El avance en publicar informe es importante y hay que potenciarlo y ampliarlo, pero absolutamente insuficiente como estrategia.

c) Si bien, seguimos sosteniendo que aún es incipiente el desarrollo de una cultura evaluativa, sobre todos desde una perspectiva integral y un enfoque de derechos (en donde la comunicación y la apropiación son constitutivos del proceso evaluativo), se destacaron algunas experiencias que muestran un paulatino -aunque escaso- corrimiento, al menos en dos sentidos favorables:

- en los contenidos sustantivos desde los que argumentan para qué se evalúa, explicitando que el uso del conocimiento producido contribuirá en la toma de nuevas decisiones;
- en los aspectos metodológicos, reconociendo a los sujetos de la política o programa evaluado como sujetos de derechos, pero sobre todo involucrando a los actores como sujetos productivos en la construcción de conocimiento valioso.

Los desafíos pendientes tendrán que ver con profundizar esas buenas prácticas y generar dispositivos que favorezcan mejorar las condiciones de apropiación por parte de la población. Como vimos, no basta con publicar informes para que se usen las evaluaciones y para que pasen a ser parte del acervo cultural y el capital político de las instituciones, sino que son necesarios nuevos pasos de democratización que aún hay que seguir construyendo.

8. Referencias bibliográficas

Abramovich, V. (Coord.) (2008). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. Organización de los Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

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; pp. 85 – 94.

D’Onofrio et. al. (2015). “Evaluación programática para el fortalecimiento institucional en ciencia y tecnología: reflexiones a partir de una experiencia de evaluación conjunta MINCyT – INTA”. En Neirotti N. (Coord.), Brisson ME, Mattalini M (Ed.), *La evaluación de las políticas públicas. Reflexiones y Experiencias en el marco de las transformaciones en el Estado*. Remedios de Escalada, Lanús. EdUNLa; pp. 125-134.

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.

Henry G. T. y Marck M. (2015). “Más allá de la utilización. La influencia de la evaluación sobre las actitudes y las acciones”. En Maldonado C. y Pérez Yarahúan G. (2015). *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. CIDE – CLEAR, México D. F.

Kushner S. (2000). *Personalizing Evaluation*. London. Sage.

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.

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. (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., 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.

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., Pereyra D. y Mattalini M. (2018). "Comunicación, apropiación y uso de la evaluación. Reflexiones a partir de experiencias de evaluación de políticas públicas en Argentina entre 2007 y 2015". *Revista aval*, pp. 26-45.

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

Patton, Michael (2008). *Utilization-Focused Evaluation*, Sage Publications.

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)

Stake R. (2006), *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*, Barcelona, Críticas y fundamentos.

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

Vilas, C. (2011). *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*, Remedios de Escalada, EDUNLA.

Weiss C. H. (2008), *Investigación evaluativa: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*, México.

Weiss C. H. (2015), “La interfaz entre la evaluación y las políticas públicas” en Maldonado C. y Pérez Yarahúan G. (2015), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*, CIDE – CLEAR. México D. F.

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