

Editorial

Evaluación de políticas públicas

por Laura Porrini * y Juan Murciano **

EL 2015 fue declarado como el Año Internacional de Evaluación (EvalYear) en la Tercera Conferencia Internacional sobre la Capacidad Nacional de Evaluación celebrada en San Pablo, Brasil, en el año 2013. Esta designación apunta a promover la evaluación y formulación de políticas basadas en la evidencia en los planos internacional, regional, nacional y local, materializándose en una pluralidad de eventos durante el año 2015: seminarios, conferencias, publicaciones, entre otras expresiones.

Desde el Instituto Federal de Gobierno de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales decidimos sumarnos a esta iniciativa, abogando —mediante la publicación de un monográfico sobre evaluación de políticas públicas en nuestra revista *Studia Politicae*— por la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en nuestro país y por un mayor uso de las evidencias aportadas por las evaluaciones al momento de diseñar o re-conducir políticas, programas o proyectos públicos.

Este es el espíritu que orienta los contenidos de esta publicación, en cuyas páginas se presentan artículos que reflejan cinco aspectos específicos en el tema que nos convoca: algunos autores exponen propuestas metodológicas innovadoras, enfatizando la importancia de la creatividad y la búsqueda constante de nuevos enfoques que sean capaces de responder a las nuevas demandas que permanentemente impone la realidad en materia de investi-

* Magíster en Administración, Planeamiento y Desarrollo de la Universidad de Bristol, Reino Unido. Becaria Chevening. Actualmente es la Directora Ejecutiva del Instituto Federal de Gobierno de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba.

** Experto en Evaluación de Políticas Públicas [Universidad Complutense de Madrid], Coordinador del Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo (i3e), investigador de la Cátedra Carlos Román de Evaluación. Profesor de la Escuela Universitaria de Osuna (US) y docente especializado en evaluación.

gación evaluativa; otros explican el estado del arte de la evaluación de políticas públicas en diversos países (cultura evaluativa del país e instancias de fortalecimiento en marcha, experiencias de evaluación promovidas desde el Estado, sistemas de evaluación estatales, entre otros); en algún caso se exponen iniciativas centradas en promover la institucionalización y profesionalización de la evaluación en diferentes contextos; en un artículo se enfatizan elementos relativos a normas, estándares y calidad de las evaluaciones; mientras que otros autores incluyen referencias específicas a los usos que se le da a la evaluación de políticas públicas relatando experiencias concretas.

En todos los casos la evaluación de políticas públicas se pone en el centro de la escena, no como un fin en sí mismo sino como una herramienta al servicio de la mejora de la gestión; erigiéndose como un aliado de todos los actores involucrados en la gestión de las políticas públicas y afectados por sus efectos.

Carlos Bueno y José Luis Osuna, en su artículo “Diálogo social y evaluación pluralista: ajustes entre cauce y enfoque para una gobernanza más democrática”, centran sus ideas en que el tradicional marco sobre el que se sostiene el diálogo social parte de una premisa de gobernanza en la que se establece que hay que encontrar espacios en los que intercambiar pareceres con los agentes económicos y sociales representativos, que son, en definitiva, quienes conforman los “stakeholders institucionalizados”. La institucionalización de dichos espacios conforma lo que viene a denominarse como el diálogo social. El diálogo social es por tanto un cauce, en el que se introducen pautas de evaluación pluralista para dar como resultado una forma de hacer gobernanza. El pragmatismo de la evaluación pluralista, superando lo que se conoce como la investigación evaluativa, hace que exista una gran concordancia entre el cauce que propone en diálogo social y el enfoque metodológico de la evaluación. No obstante, existe la necesidad de afrontar algunos ajustes que permitan ampliar, impulsar y fortalecer de forma más vertebrada tanto el cauce de participación como la herramienta de evaluación en aras a una gobernanza, más transparente, exigente con los criterios de evaluación y con la búsqueda de consensos y, en definitiva, más democrática.

“Hacia un análisis de evaluabilidad de planes y programas sociales: un estudio sobre 33 iniciativas implementadas en Argentina”, de Natalia Aquilino, Eva Arias, Sofía Estévez y Agustina Suaya, parten de considerar a la evaluación como una función estratégica del Estado que permite generar información útil y valiosa para abordar aspectos claves de las políticas públicas tales como impacto, efectos, eficiencia o eficacia, entre otros, pu-

diendo convertirse en una herramienta de cambio que mejore el desempeño de la política y presente una utilidad social relacionada con los intereses de los titulares de derechos y de la sociedad toda. Ahora bien: ¿están los planes y programas gubernamentales nacionales en condiciones de ser evaluados y producir información relevante para la toma de decisiones? Este trabajo analiza las condiciones de evaluabilidad de un conjunto de iniciativas mediante la aplicación de una herramienta analítica que recopila los aspectos más críticos vinculados a la evaluabilidad, sistematizados en cinco dimensiones. Los resultados indican que hay un desarrollo desigual en materia de evaluabilidad en Argentina, destacándose la concentración de planes y programas en dos polos. Por un lado, un conjunto de intervenciones con altos niveles de evaluabilidad, el cual contrasta con el otro grupo que casi no tiene desarrollada ninguna de las cinco dimensiones. Los hallazgos muestran la necesidad de desplegar estrategias diversificadas de desarrollo de capacidades al interior de los ministerios.

Por su parte, “Evaluar para transformar, transformar la evaluación: orientaciones para la capacitación”, de Gloria Bonder y María del Carmen Tamarago, enfatiza la importancia del desarrollo de capacidades para la evaluación con enfoque de género, como un tema central para el logro de la transformación de las relaciones sociales de género en el mediano-largo plazo. Para ello, uno de los desafíos que plantea es continuar mejorando las capacidades institucionales para el diseño, gestión y evaluación con enfoque de género de las políticas públicas, puntualizando que este campo requiere una reflexión crítica sobre el ejercicio de la evaluación y sobre los enfoques y metodologías de capacitación para la construcción de una cultura evaluativa transformadora.

Laura Rodríguez Cardozo propone una “Metodología de evaluación de la sustentabilidad en áreas naturales protegidas”, describiendo el estado del arte y realizando una propuesta metodológica centrada en el contexto mexicano. El artículo sugiere que, a pesar de que a partir de 2006 se incrementó el número de evaluaciones anuales efectuadas a programas federales las centradas en temáticas ambientales no han logrado tener una fuerte presencia (ni numérica ni teórico-metodológica) en el conjunto de las evaluaciones nacionales, probablemente debido a su alta complejidad. En particular, ha sido difícil que los trabajos logren un adecuado equilibrio entre los distintos componentes de la sustentabilidad: ambientales, sociales y económicos. Por otra parte, salvo pocas excepciones, las áreas naturales protegidas (ANP) no han sido objeto de evaluación. Así, con el objetivo de fortalecer las debilidades señaladas, en el artículo se retoman trabajos metodológicos internacionales para hacer una propuesta adaptada al contexto mexicano.

Ester García Sánchez, en su artículo sobre los “Sistemas de evaluación en el gobierno central en España: análisis y propuestas”, explora algunos de los sistemas de evaluación implantados en ámbitos sectoriales de políticas del gobierno central en España, que ejemplifican la fragmentación que caracteriza a la función evaluativa. El estudio pone de relieve la existencia de elementos positivos en la configuración de dichos sistemas si bien se identifican, al mismo tiempo, ciertos problemas “internos” y de coordinación entre ellos. A partir de esto, se plantean algunas reflexiones y propuestas para fortalecer los sistemas y de la evaluación en su conjunto en España.

Finalmente, Myriam Cardozo Brum ofrece un detalle del “Estado del arte de la evaluación de políticas y programas públicos en México”, resaltando la importancia de esta experiencia en tanto México incorpora sistemáticamente los procesos de evaluación al inicio del siglo XXI. En 2006 su organización es asumida por un Consejo Nacional de Evaluación. Dos años después el Gobierno del Distrito Federal (GDF) crea el primer órgano local de evaluación. La profesionalización de la evaluación es imprescindible para avanzar en este proceso, pero México solo ha contado con algunos cursos y diplomados de formación y la publicación de pocos libros; y no dispone de revistas especializadas en el tema, ni de asociaciones de profesionales que generen espacios de actualización y discusión. El sistema nacional de evaluación ha realizado avances (e.g. evaluar el diseño de programas), ha mantenido algunos problemas (e.g. el pago de las evaluaciones lo hace el mismo programa evaluado), y también ha incrementado otros (e.g. simplificación de los trabajos). Hoy el número de evaluaciones ha crecido aceleradamente en México, poniendo –por diversas razones que se comentan en el artículo– en entredicho su integralidad, calidad y utilidad, concluyéndose que crecer aceleradamente puede ser un riesgo para la calidad del sistema, que este debe supervisarse con metaevaluaciones periódicas y que en el corto plazo la utilización de los buenos resultados debe promoverse, entre otros, mediante la introducción de sistemas de incentivos, económicos y simbólicos, individuales y colectivos.

Estos seis artículos aportan distintas miradas de la evaluación de políticas públicas, relatando experiencias para su institucionalización y mejora, proponiendo nuevos enfoques y promoviendo su uso por parte de decisores públicos.

En este sentido, si comenzamos indicando la vocación de este número de la revista *Studia Politicæ* de promover la institucionalización de la evaluación y el uso de sus evidencias para el perfeccionamiento de las políticas públicas, como colofón, a la luz de las reflexiones y propuestas que se formulan en los artículos seleccionados, cabe preguntarse en qué medida la evalua-

ción está encontrando cauces para avanzar en estas líneas (si resultan creíbles y útiles, si están usándose y si están logrando mejorar las políticas públicas); o, por el contrario, como ocurriera en otras épocas de su evolución reciente, es “víctima de una enfermedad” que tiene como síntomas el miedo, el rechazo, o el escepticismo y cuyo pronóstico recomienda explorar nuevas aproximaciones, teorías y métodos o nuevas formas de implantación gradual y decidida.

Así, cabe señalar en el nivel macro que uno de los principales retos que afronta en estos contextos la evaluación de políticas públicas es *transitar desde la promoción de la cultura evaluativa a su institucionalización*. En este proceso madurativo que implica internalizar la práctica evaluativa resulta crucial otorgar centralidad a la función evaluativa, ubicándola con el rango suficiente en el marco normativo, dotándola de los recursos necesarios, humanos y económicos. Se trata pues de configurar sistemas vertebrados y políticas de evaluación que permitan evaluar pensando en planificar y que faciliten planificar pensando en evaluar; y que, evitando la burocratización, establezcan un nivel óptimo de evaluaciones que pueda ser procesado. En este contexto, disponer de sistemas de información orientados a la evaluación (y no solo a la gestión) constituye una condición necesaria para la evaluabilidad y determina, en última instancia, el potencial normativo, propositivo y prospectivo, el cual suele verse mermado cuando el seguimiento ocupa gran parte del trabajo evaluativo y le infiere, por tanto, un carácter descriptivo que la debilita.

En este “viaje” a los retos de la evaluación, los *policy makers*, las unidades administrativas y departamentos de la administración deben *transitar desde la externalización de la evaluación como suceso a integrar y liderar la evaluación como proceso*. En este sentido, no pueden quedar como meros eslabones en los que en el marco de administraciones públicas multinivel trasladan al nivel “inferior” las responsabilidades en materia de evaluación y seguimiento o simplemente se externalice el proceso en su conjunto. Por el contrario, afrontan el reto de abordar una adecuada destilación en la que cada nivel de la administración asuma sus responsabilidades e incorpore sus necesidades informativas a los procesos evaluativos. Si bien la realización de las evaluaciones puede (y debe) externalizarse en determinados ámbitos y niveles, es cierto que la definición de las preguntas que buscan respuesta así como otros requerimientos y expectativas junto a la traducción administrativa y operativización de las recomendaciones de mejora son tareas indelegables y no espontáneas para las que la administración pública debe prepararse adecuadamente, configurando unidades especializadas y desarrollando el perfil de gestores y gestoras de evaluación. Son estas unidades y equipos los que, con la capacidad y recursos suficientes, deben

garantizar la disposición de la información necesaria; acompañando el proceso y salvaguardando la calidad de la participación, su sistematicidad y la obtención de respuestas concretas y recomendaciones prácticas y orientadas a la acción. Estas deben, en última instancia, dar seguimiento a la aplicación de las recomendaciones, establecer controles para (meta)evaluar las evaluaciones e impulsar la gestión del conocimiento.

Este proceso se orienta al uso y utilización de las evaluaciones para la mejora, siendo pues el reto *transitar desde la realización de evaluaciones a su uso y aplicación efectivos*. No basta con promover la evaluabilidad o realizar evaluaciones si no se desencadenan procesos de aprendizaje colectivo. Las experiencias muestran que medidas específicas como la respuesta obligatoria a las recomendaciones por parte de los/as gestores/as (*follow-up* o fichas contradictorias) o el carácter vinculante de estas recomendaciones, se muestran insuficientes si no van acompañadas de procesos de fortalecimiento de capacidades, de compromiso y liderazgo políticos, y de genuinos procesos participativos que allanen el camino del cambio y de la mejora.

Es por ello que esta apertura de la administración hacia la internalización de la cultura evaluativa y su institucionalización en el ámbito operativo y de gestión, debe ir precedida y acompañada del liderazgo político y de la implicación de los tomadores de decisiones, pues son estos a quienes, en última instancia, debe ser útil la evaluación para que sus evidencias generen mejores políticas y, estas, induzcan transformaciones y cambios significativos en la vida de las personas, de las comunidades, de los territorios y los sectores productivos.

A estos retos, desde el lado de la demanda de evaluaciones, emergen otros desde el lado de la oferta, entre quienes las realizan, investigan sobre ellas y conforman la profesión. En este sentido, uno de los retos más destacados está asociado a *transitar desde la evaluación espontánea hacia la definición y delimitación de conocimientos, competencias y estándares de la profesión y de la evaluación*; y, en cuanto a enfoques y métodos, *transitar desde la consulta a la participación y desde las miradas sesgadas hacia la integralidad de la evaluación*. Mucho se ha escrito sobre la necesidad de instaurar procesos de evaluación participativa que impliquen a los *stakeholders* (cuanto antes mejor), promuevan aprendizajes colectivos y faciliten el desarrollo de capacidades. No obstante, la evaluación participativa continúa estando más en el discurso que en la práctica, desarrollando entretanto “evaluaciones consultivas”, en las que, al menos, se procura incorporar las percepciones de los destinatarios y algunos *stakeholders*. Esto, no obstante, queda lejos de un proceso genuino de participación, en el que decisores, destinatarios y *stakeholders* incorporan sus necesidades informativas en la conceptualización y diseño de la evaluación, despertando pues su interés

en el proceso, alentando su apropiación y, desplegando, consecuentemente, un proceso de acompañamiento interactivo e iterativo. Esto se erigiría como el caldo de cultivo idóneo para comprender los hallazgos y facilitar la incorporación de las correspondientes recomendaciones, especialmente cuando suponen cambios trascendentales o afectan al nivel sustantivo de las políticas.

Y en cuanto a los enfoques y métodos, el reto está en mantener miradas integrales que mejoren significativamente nuestro conocimiento y comprensión de la caja negra de los programas y políticas públicas y de las respuestas que estas generan en la población; superando perspectivas parceladas. Tan importante como evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas, es hacer lo propio con su conceptualización y diseño, o con sus procesos de operacionalización, gestión y ejecución; especialmente cuando se amplían las bases de involucrados en la gestión de las políticas públicas y se añade complejidad a la gobernanza, la cual se erige como clave de bóveda de lo posible entre lo esperado, con independencia de las bondades y fundamentos de las teorías del cambio o de la teoría del programa en que se sustenten las intervenciones. En este ámbito el potencial de la evaluación alcanza su cénit cuando parte del contexto para buscar el óptimo diseño, y no al revés.

Creemos que estos aportes facilitarán la generación de un diálogo abierto que posibilite avanzar en el objetivo de este *EvalYear*: defender y promover la evaluación y formulación de políticas basadas en la evidencia en todos los planos; pues, como apuntara el profesor Carlos Román (2006), es la mejor forma de legitimar la intervención pública en el nuevo siglo, ya que la alternativa al mal-estado no debe ser el no-estado.

Que hoy tengamos en nuestras manos este número monográfico se debe a la idea original que en su momento socializara la magíster Iriana Ferreyra, coordinadora de gestión del conocimiento del Instituto Federal de Gobierno, a la que agradecemos su apoyo. También queremos agradecer la colaboración de todas las entidades, universidades y centros de investigación que se sumaron a la difusión de nuestra convocatoria, desde la Red EvaluAR hasta la Cátedra Carlos Román de Evaluación (Universidad de Sevilla), la Sociedad Española de Evaluación y la Red Internacional de Evaluación. A todos ellos, muchas gracias.