

Reseña

**Nerio Neirotti (coordinador); Matías Mattalini
y Luciana Carpinacci (editores)**
Prólogo de Ana Jaramillo

Evaluación y toma de decisiones. Diálogo entre políticos y académicos para fortalecer la democracia.

Primera edición. Remedios de Escalada, Pcia. de Buenos Aires.

Ediciones de la UNLa. 2019, 261 páginas. ISBN 978-987-4937-34-6

Reseña de Alfredo Ossorio
Universidad Nacional de Lanús

El libro reúne ponencias y exposiciones presentadas por especialistas y funcionarios públicos latinoamericanos y europeos en el Seminario Internacional organizado por la UNLa en el año 2017 y que da título al volumen.

En el prólogo, la rectora Ana Jaramillo destaca el papel de los valores, los ideales y las intencionalidades, que expresan distintos proyectos y perfilan modelos de país diferentes. No hay buen gestor sin ideología, afirma; existe un “currículum oculto” que es la ideología y, a su vez, es política. Por eso “el orgullo de nuestra universidad”, es explicitar los valores que sustentamos y es en relación a ellos que nuestras funciones universitarias deben evaluarse: “la democracia, la paz y la justicia social”.

De manera concordante, Nerio Neirotti sostiene en “Los desafíos de la evaluación para el fortalecimiento de la democracia” que un proyecto de país asentado en el fortalecimiento de la democracia –entendida ésta como un sistema que sustentado en mayor igualdad, justicia social y calidad de vida de las mayorías– supone un Estado coordinador y regulador del mercado a través de un plexo de políticas públicas, implica un contraste fuerte con un proyecto basado en el individualismo y la primacía del mercado. En lo que refiere a la evaluación, el primero la considera como un ejercicio de participación de los actores, factor de deliberación pública y promoción de los derechos de la población, en tanto el otro la asocia a la fiscalización y el control de resultados respecto de la inversión y el gasto previstos. Aquel vincula la técnica y la política y analiza y evalúa las posibles brechas entre derechos humanos y sociales; éste establece estándares extrapolados desde espacios y tiempos diferentes y propugna un enfoque tecnocrático que garantice la racionalidad del diseño. Neirotti enfatiza la diferencia entre la evaluación de corte tecnocrático y la evaluación desde la perspectiva de derechos y plantea la necesidad de la interacción entre sectores y niveles del Estado de modo de abordar con integralidad la evaluación de las políticas públicas. Esto vincula su exposición a la propuesta de Carlos Matus que define a las ciencias de gobierno como horizontales, que se realizan en la gestión en forma intersectorial.

La siguiente sección del libro se dedica a la evaluación en América Latina y el Caribe y en algunos países desarrollados, con capítulos que proponen aproximaciones teórico-metodológicas y enfoques comparativos. Saville Kushner propone un debate conceptual en torno a la evaluación de programas académicos, a partir de un enfoque crítico de las modalidades de evaluación en el Reino Unido y Estados Unidos. Alcides Fernando Guzzi y Breyner Ricardo de Oliveira coinciden en incorporar, como conceptos potentes para el armado de metodologías de evaluación, las nociones de campo y trayectoria. El primero propone analizar los escenarios políticos y los modelos hegemónicos de la evaluación de las políticas públicas en América Latina y establecer, como respuesta contrahegemónica, nuevas dimensiones epistemológicas y metodológicas de evaluación. Ambos postulan una evaluación de naturaleza sociopolítica y cultural, que sea comprendida como un proceso multidimensional e interdisciplinario que contenga las diversas dimensiones de las políticas públicas. Con Pierre Bourdieu describen al campo como una red de relaciones objetivas entre posiciones sociales que constituyen relaciones de poder y fundamentan criterios de percepción y explicación de la realidad y sus estrategias de interacción, cooperación, cooptación o conflicto en el proceso social. El comentario de Pablo Rodríguez Bilella pone de relieve las innovaciones y tensiones que se registran en los procesos de evaluación en América Latina y el Caribe.

La segunda sección consta de tres capítulos sobre las transformaciones recientes y en curso en el sector público desde la perspectiva de la evaluación, con trabajos referidos a España, México y América Latina como región. Marc Balaguer Puig, Director del Instituto Catalán de Políticas Públicas expone las barreras cognitivas procedimentales,

de infraestructura y recursos, de transferencia de conocimientos que, entre otros factores, obstaculizan la institucionalización de la evaluación en Cataluña y España así como los que la favorecen, y propone la formación de equipos multidisciplinares que permitan el flujo de diversas perspectivas o puntos de vista y criterios para enriquecer la cultura de la evaluación. Con similar orientación Gabriela Pérez Yarahuán (“La evaluación como un proceso de aprendizaje y transformación para la toma de decisiones”) presenta la perspectiva del Centro de Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Caribe (CLEARLAC) alojado en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) en México. Sus compatriotas Julianna Mendieta Melguir, Margarita Zorrilla Fierro y Francisco Miranda Flores hacen lo propio con la experiencia del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en México. El comentario final de Sebastián Cruz Barbosa pone de relieve la creciente importancia de la evaluación en los procesos de reforma del sector público en la región.

La tercera sección se centra en el papel de los organismos de control en el desempeño de evaluaciones. María Cecilia Segura Rattagan, quien durante años dirigió la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, enfoca las dimensiones política y normativa de la evaluación y del control de gestión y, ante las diferencias de percepción –rechazo– existentes en las instituciones auditadas, propone cambios en su cultura política. A partir del caso de la Auditoría General de la Nación Juan Ignacio Forlón plantea la necesidad de acordar formas de coordinación interinstitucional entre organizaciones que realizan evaluaciones y control de gestión para mejorar las propuestas, complementar acciones y lograr una mejora en la adopción de los hallazgos. María Alejandra Olivarez desarrolla nuevas propuestas metodológicas para la evaluación de políticas públicas desde la Auditoría de la Ciudad de Buenos Aires. Propone un método del estado de situación de los edificios habitacionales de interés social en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, basado en un enfoque de las “patologías edilicias”, “del estado resultante” y “del requerimientos de necesidades” y tiempo para prever las prioridades. Fernando Santiago destaca en su comentario las limitaciones que todavía presenta la complementación interinstitucional entre evaluador y evaluado.

El volumen cierra con las conferencias de Jorge Milton Capitanich, de prolongada y destacada carrera política, entonces intendente de la ciudad de Resistencia, capital de la Provincia del Chaco y actualmente gobernador –por segunda vez– de la misma, y el diputado Carlos Daniel Castagneto. En “Política, academia y evaluación” Capitanich elabora un análisis del sistema político, económico y social destacando la dicotomía entre la democracia, expresión de la voluntad de las mayorías populares, y la cooptación corporativa del Estado por parte de las minorías oligárquicas. Sobre su experiencia de gobierno en materia de evaluación, el autor relata lo realizado desde el gobierno de la Provincia del Chaco con la adopción del Sistema de Gobernabilidad (SIGOB) de Naciones Unidas, integrado modularmente por objetivos, metas, estrategias, actividades

y tareas y su vinculación con los sistemas de regulación y apoyo administrativo. El SIGOB desarrolla un sistema de comunicación destinado a informar a la población y al gobierno. Capitanich propone una visión sistémica, holística e integradora de las problemáticas a tomar en cuenta para el diseño y evaluación de las políticas públicas.

En su conferencia “Política, academia y toma de decisiones: riquezas, tensiones y desafíos” Castagneto señala la necesidad de construir un sistema integral de evaluación de políticas públicas ante la dispersión existente en Argentina de treinta y cinco sistemas parciales, con la proliferación de categorías, dimensiones y variables. Reconoce la importancia del trabajo efectuado en años recientes al respecto, aunque gran parte de esas estructuras evaluativas tienen escasos vínculos con los niveles estratégicos de la política e insuficiente apropiación de resultados. Sostiene que las evaluaciones de mayor valor en el diálogo social son aquellas que permiten la participación plural de los actores. Define a la política pública como lo que se decide, lo que se pretende, lo que se interpreta y se hace de ella. Las decisiones, propone, se toman en el marco de tensiones (...) “una política pública es pública, de todos, y necesita comprenderse la puja, la tensión, el encuentro que ello implica”.

Entre las distintas perspectivas de los autores existen coincidencias en el reconocimiento de la necesidad de inaugurar un nuevo paradigma de evaluación basado en una perspectiva procesual que incorpore el concepto de campo y trayectoria. Por eso es oportuna la reflexión de Neirotti cuando afirma que el “grado de desarrollo de las políticas, su comunicación, su sentido, los actores que las sustentan, la formación de alianzas y oposiciones políticas, el análisis de bloques de poder, los relatos que las sostienen, entre otros aspectos, son cuestiones fundamentales a las que los evaluadores deben prestar máxima atención”.

En todas las contribuciones se da por supuesto el rol del planeamiento en el diseño y ejecución de las políticas públicas y la agenda de gobierno. En opinión del autor de esta reseña, hay tres elementos contribuyentes de la evaluación de las políticas públicas: la calidad del planeamiento, del presupuesto por programas y las formas de organización (macro y micro) del Estado para la ejecución de las políticas públicas. Ellos definen el “qué hacer”, el “con qué” y el “cómo” respectivamente, y las políticas públicas especifican la visión de conjunto del plan y la estrategia en cursos de acción con las restricciones y libertades de las turbulencias de la coyuntura o las resistencias procedentes de criterios y actores discordantes.

Al decir de Vilas, “las políticas públicas son el conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines a los que se orienta el ejercicio del poder político. Son la puesta en acto, a través de las agencias y aparatos administrativos del Estado, de la conducción de la comunidad política de conformidad con las orientaciones programáticas y las posiciones de poder de las fuerzas que ejercen esa conducción” (Vilas 2013, pp 89-90). Sin embargo la organización tradicional de las agencias y aparatos administrativos del Estado, fundamentada en la distribución jurídica de atribuciones y funciones tiende

a fortalecer acciones sectoriales en menoscabo de las responsabilidades de conjunto. En general, carecen de potestades completas respecto de la misión que asumen y para a ésta, deben recurrir al concurso de otras instituciones que complementen sus acciones. Las responsabilidades primarias establecidas por el ordenamiento jurídico, rara vez pueden efectuarse sin el concurso de varias instituciones.

Otro tanto sucede con el presupuesto por programas que asigna los recursos a instituciones responsables, lo que refuerza la lógica vertical. El sistema presupuestario argentino plantea un ejemplo muy claro sobre las políticas públicas y su transectorialidad:“(…) la política general para la juventud se intersecta con las políticas educacional, nutricional y de formación física. En conclusión, las políticas se intersectan y, en consecuencia, no conforman relaciones insumo producto definidas, por lo cual resulta imposible presupuestar por políticas” (El sistema presupuestario público en Argentina, Tomo I:119).

La lógica sectorial también implica el enfrentamiento unilateral de problemas. Se expresa en la metáfora “ve el árbol y no el bosque”. Al decir del epistemólogo Mario Bunge, sólo el enfoque sistémico facilita la visión tanto de los árboles como del bosque y afirma que “el enfoque sistémico es una manera de concebir las cosas, así como de abordar y formular problemas. Se caracteriza por concebir todo objeto como una totalidad compleja o un componente de tal”. El mismo autor afirma “que los problemas sociales no se dan de a uno sino combinados por lo cual sólo pueden entenderse y resolverse como sistemas. La receta para abordarlos con éxito es: paso a paso pero todos juntos”.

En este marco, la mirada vertical y sectorial debe transformarse en una lectura situacional que forme parte del nuevo paradigma de evaluación de las políticas públicas. Implica el abordaje horizontal de las problemáticas sociales, a fin de fortalecer la coordinación interinstitucional y transdisciplinar de las políticas públicas y la sinergia de la acción corresponsable de las organizaciones públicas. El libro coordinado por Neirotti y editado con acierto por Matías Mattalini y Liliana Carpinacci es una contribución importante a ese objetivo.