

Investigación social y políticas públicas

Dora Orlansky*

Este trabajo discute el papel que juega la investigación científica en el *análisis* y la *evaluación* de políticas públicas mostrando la paradójica incidencia de la lógica y de los instrumentos de la investigación social en cada uno de estos dos contextos y las diferencias específicas entre ambos.

El análisis y la evaluación forman parte de la secuencia del “ciclo político” que se despliega en cuatro momentos: 1) la definición del problema y la construcción de la agenda pública; 2) el análisis y la toma de decisiones políticas; 3) la implementación de políticas públicas; y 4) la evaluación.¹ Establecen *analíticamente* diferentes ámbitos y operaciones que echan mano en mayor o menor medida a “resultados basados en evidencias”.

DEMARCACIÓN DE LOS CONCEPTOS

La tensión entre las operaciones de *análisis* y *evaluación* de políticas públicas constituye uno de los tradicionales problemas en el área de la administración pública. Aunque intrínsecamente relacionados, son dos procesos diferentes. Muchas veces al resaltar sus vinculaciones se oscurece la demarcación entre ambas, y como consecuencia, se promueve la indiferenciación de sus respectivas atribuciones.

En general, suele aceptarse que el *análisis* de políticas públicas –como parte de la toma de decisiones y formulación de políticas– debe enfrentarse con valores en conflicto, con cuestiones éticas, con prioridades, etcétera.² En cambio, la *evaluación*³ ha sido considerada una aplicación relativamente “neutral” de técnicas de investigación social y su *modus operandi* se encuadra bajo el requisito de integridad y objetividad científicas. Por lo tanto y a pesar de la íntima relación entre la política y la evaluación, no correspondería que los *evaluadores* profesionales argumentaran políticamente porque desnaturalizarían su rol específico, como lo ha señalado Palumbo.⁴ No

* Profesora Titular del Seminario Reforma del Estado: Agendas de Reforma y Estrategias de Desarrollo, en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto UBACyT S062. Una versión preliminar fue presentada en el XXV Congreso ALAS. Asociación Latino Americana de Sociología celebrado en Porto Alegre entre el 22 y 26 de agosto de 2005.

¹ B. Hogwood y L. Gunn. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford, Oxford University Press, 1988.

² D. Torgerson. “Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas”, en L. F. Aguilar Villanueva. *El Estudio de las Políticas Públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1996, páginas 197 a 237.

³ La evaluación tiene raíces históricas en el área de las ciencias de la educación y, más sistemáticamente, en los programas sociales norteamericanos de mitad de la década del sesenta, durante el período denominado de la *Great Society*. Anteriormente, Tyler, por ejemplo, propuso estudiar la efectividad de los conocimientos adquiridos en función de los objetivos propuestos en la enseñanza (“modelo de evaluación por objetivos”). Posteriormente, la exagerada aplicación de la medición –a propósito de las reformas administrativas de los años ochenta en Inglaterra– ha recibido muchas críticas metodológicas (Taylor Fitz-Gibbon 2000). También provienen del campo de la educación caracterizaciones tales como instrumental, neutro, etcétera, así como la tipología formativo/sumativo (Scriven). Véase R. W. Tyler. *Basic Principles of Curriculum and Instruction*. Chicago, Illinois, University of Chicago Press, 1949; C. Taylor Fitz-Gibbon. “The new face of Public Sector management: Evaluation in an age of indicators”. Paper presented at the Fourth EES Conference. Lausanne, octubre 12-14, 2000; y M. Scriven. *Goal-free evaluation*. *School Evaluation: The Politics and Process*. (E.R. House, ed.). Berkeley, California, McCutchan, 1973.

⁴ D. J. Palumbo. *The Politics of Program Evaluation*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1987.

obstante, es absolutamente aceptable y muchas veces indispensable definir dimensiones políticas en el proceso de evaluación y en la elaboración de los instrumentos apropiados. Pero la condición fundamental es que los evaluadores no se subordinen políticamente.⁵ Se parte siempre de una actitud “neutral y científica”, tanto en la elección de los métodos a utilizar como en el propósito de que las conclusiones resulten de la mayor utilidad en el balance de las políticas.⁶

Si bien es importante no fusionar los conceptos de análisis y evaluación de políticas, y tratar de mantener sus respectivas características distintivas, lo cierto es que políticas y valores están esencialmente articulados. Es imposible ignorar que los fines y objetivos de los estudios de evaluación los establecen quienes los solicitan (clientes). Al elegir (o, más generalmente, al ser elegidos por) “el cliente” y al focalizar en la potencial utilización de sus consecuencias, los evaluadores realizan decisiones políticas; el conjunto de datos es además interpretado y filtrado a través de los valores de quienes establecen qué es lo significativo. Como Palumbo lo ha señalado, “la investigación neutralmente valorativa no es posible ni deseable”. Incluso la estrategia del análisis comparado de dos o más programas es cotejar sobre la base de ciertas dimensiones. Pero la evaluación debe resultar útil en algún sentido y, precisamente, poner el punto en la “utilidad” o “utilización” supone habitualmente algún tipo de cálculo e instrumentación políticos.

El hecho de que se planteen perspectivas y respuestas de contenido político no es en sí contradictorio con el requerimiento de aplicar instrumentos metodológicos rigurosos. Lo paradójico de la situación es que los evaluadores son convocados para ser neutrales y científicos, y al mismo tiempo son susceptibles de ser utilizados por los actores involucrados. La evaluación, más allá de su rigor, tiene implicancias políticas. Aun “cuando los evaluadores se dirigen al poder planteando la verdad”, como también lo señaló Palumbo, “deberían ser conscientes de que la información es para el gobierno un instrumento de poder”. Por la misma razón, los resultados de una evaluación suscitan el escepticismo oficial ante supuesta ausencia de “compromiso político” por parte de los expertos y, al mismo tiempo, cierta desconfianza por el riesgo que entraña el hecho de que la evaluación pudiera caer en manos de la oposición y ser esgrimida por ésta.⁷

Frente al eterno debate alrededor de la índole científica de la evaluación y de su lectura política, y a pesar de que la pretensión de pureza metodológica se ubicaría en principio en las antípodas de la intención de acumular influencia política, las soluciones propuestas son diversas. Una de ellas consiste en una cierta asociación entre el evaluador y los actores para contribuir a maximizar el impacto de las evaluaciones, en el sentido de formular recomendaciones y generar nuevas cuestiones. Así, mientras la solución más tradicional a la tensión análisis-evaluación proponía mantener una neutralidad “absoluta”, las modalidades más recientes abordan lo político de un modo tal, que la evaluación aun cuando garantiza la obtención de conocimiento científico, no trata de evadir su posible influencia. Esta inquietud dio lugar en los últimos años al surgimiento de los nuevos enfoques de la “evaluación inclusiva”⁸ y del *empowerment*⁹, cuya característica común es que adhieren a principios democráticos, justicia social y fundamentos políticos explícitos, fomentando el apoyo hacia y de quienes –implicados en un programa social, por ejemplo– tienden a estar subrepresentados en las discusiones y en las organizaciones por su condición marginal económica, social o política.

⁵ Esta aproximación “relativista”, según la designación de Scriven, se desarrolla en los ámbitos académicos norteamericanos. Véase O. A. Kvtastein. “Extracting Lessons from Central Debates in order to Improve Policy Implication of Evaluations”. Documento presentado al Fourth EES Conference. Lausanne, 12-14 de octubre 2000.

⁶ E. G. Guba y Y.S. Lincoln. *Effective Evaluation*. San Francisco, Jossey-Bass, 1981.

⁷ J.-C. Thoénig. “Evaluation as Usable Knowledge for Public Management Reforms”. PUMA/ SGF(99)6, OECD, 1999.

⁸ D. M. Mertens. “Inclusive Evaluation: Implications of Transformative Theory for Evaluation”, en *American Journal of Evaluation*. Vol. 20, N° 1, 1999.

⁹ D. M. Fetterman, A.J.Kaftarian, y A. Wandersman (comps.). *Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-Assessment and Accountability*. Newbury Park, California, Sage Publications, 1996.

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS; SU ALCANCE

La evaluación es una fase del estudio de las políticas cuya orientación hacia la investigación constituye su característica fundamental. Indudablemente, presenta múltiples limitaciones epistemológicas y empíricas, pero aun así, se funda en la pauta básica de la prueba, sustentada en evidencias obtenidas objetiva e independientemente.

Tanto en los métodos de evaluación como en la presentación de conclusiones debe estar presente la objetividad –en el sentido de acuerdo intersubjetivo. Se trata de proveer respuestas a preguntas causales, típicamente sobre algún efecto (de un programa X sobre una consecuencia Y, o de un objetivo A sobre una entidad B). O bien, sobre la eficiencia (costo/beneficio de un programa).¹⁰ Es habitualmente realizada *post factum* y del aprendizaje obtenido depende la posibilidad de mejorar el proyecto en el futuro. Por lo tanto, las evaluaciones focalizan los mismos objetivos o propósitos que los proyectos, programas o políticas a fin de lograr beneficios sostenidos para los fines hacia los cuales están dirigidas las acciones públicas. En ese sentido, lo importante de una evaluación es su carácter instrumental y de aplicación efectiva. La cuestión es si en una evaluación se identifica sólo uno o más propósitos, y en este último caso, si fueran alternativos o excluyentes plantearían la imposible neutralidad valorativa en las ciencias sociales.¹¹

En un sentido ortodoxo, una evaluación correcta responde a preguntas que deben ser contestadas lo más imparcialmente posible, más allá de los deseos normativos del evaluador o del cliente. Más aún, en principio *no se debería* hacer recomendaciones sino simplemente presentar los datos y su interpretación. Las recomendaciones dependen en realidad de algo más que de las conclusiones de la evaluación. Precisamente, el *análisis* de políticas es esencialmente la formulación de recomendaciones sobre las mejores opciones, basadas muchas veces en investigaciones provenientes de otros estudios y de evaluaciones previas.

En los años recientes, a pesar de las convenciones y principios metodológicos tanto en la literatura como en la práctica, la evaluación jugó de hecho roles políticos como corolario de una línea de pensamiento que ha identificado la evaluación con un proceso al final del cual el evaluador *debe* formular recomendaciones.¹² Es decir, la propuesta ha consistido en ampliar la función clásica del evaluador. Ese criterio más intervencionista¹³ ha propuesto que la evaluación adopte técnicas de movilización en favor de promover recomendaciones (*advocacy*). Pero el peligro estriba en los borrosos límites entre análisis político y evaluación, quitándole humildad metodológica a esta última y, al mismo tiempo, aventurando propuestas que, en el limitado espacio de la evaluación y sin suficientes datos contextuales, pueden resultar tanto riesgosas como irresponsables. Así, la opción entre una orientación acotada a la investigación de un programa o política determinados *versus* un tipo de asesoramiento más normativo o propositivo debería estar aclarado tanto en pro de la credibilidad de evaluadores como de analistas.

¹⁰ La técnica de costo-beneficio aplicada, también, en el análisis y la decisión política consiste en una simulación preliminar de prueba de costos y efectos de un abanico de opciones políticas.

¹¹ H. W. Eggers y E. Chelimsky. "Purposes and Use". *Evaluation*. Vol. 5, N° 1, 1999. Citado por O. A. Kvtastein. *Op cit*.

¹² "Entendemos por evaluación de programas sociales una *actividad programada de reflexión sobre la acción*, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de *emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables* sobre actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas, y formular *recomendaciones* para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y ajustar la acción futura". Véase O. Niremberg, J. Brawerman y V. Ruiz. *Evaluar para la Transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 2000.

¹³ E. Chelimsky. "The Political Environment of Evaluacion and What It Means for the Development of the Field". American Evaluation Association Presidential Address, Vancouver, November, 1995. *Evaluación Practice* 16 (3): 215-225, 1995.

ANÁLISIS DE POLÍTICAS: TEORÍAS

La elección de una política pública está destinada a encarar un problema existente o presumible; está determinada por el contexto y los actores involucrados presentan generalmente intereses competitivos; requiere, por último, definir los logros que deberían ser alcanzados.

Por lo tanto, si se asume que una política pública implica relacionar cursos de acción, posiciones, actitudes y decisiones políticas en situaciones de competencia política poniendo particular énfasis en los fines, los medios, los valores y las prácticas, entonces, comprender y discernir acerca de las políticas públicas es exactamente de lo que trata el *análisis político*.

El análisis político es un proceso creativo en el sentido según el cual los problemas sociales que surgen pueden ser encarados con procedimientos de resolución. Básicamente, el análisis de políticas se define como una vía tentativa para elegir la mejor de las alternativas con el apoyo de evidencias y razones, haciendo uso de múltiples métodos de investigación y argumentación para producir información y transformar conocimiento. Por lo tanto, el análisis de políticas es una disciplina orientada políticamente. Contribuye al poder produciendo conocimiento acerca y durante el proceso de generación de políticas; determina cuál de las diversas alternativas públicas o políticas de gobierno serán las que mejor logren un determinado conjunto de objetivos en pos de disminuir o resolver problemas sociales, económicos o políticos. Subyace en esta visión el hecho de que el análisis político es un asesoramiento orientado hacia un cliente, que es relevante para las decisiones públicas que requieren investigación y producción de información útil y precisa, y que está al servicio de los decisores políticos.

Como Wildavsky lo ha señalado, el análisis político es un arte y un oficio. Un arte porque requiere intuición, creatividad e imaginación para identificar, definir y elaborar soluciones a los problemas. Un gran oficio porque requiere conocimiento metodológico, técnico e interdisciplinario en una diversidad de disciplinas, desde la economía y el derecho hasta la política, la comunicación, la administración y la gerencia.

Sin embargo, la racionalidad weberiana medios-fines aplicada en las decisiones políticas ha suscitado una discusión teórica de amplio espectro y se han acuñado diversas metáforas alusivas.

Simon¹⁴ desarrolló un modelo del proceso político tomando como una premisa la noción de “racionalidad acotada” (*bounded rationality*) centrado en los límites entre los aspectos racionales y no racionales del comportamiento social. Quienes toman decisiones políticas aceptan los límites impuestos por su situación y buscan políticas de transacción que “satisfagan” (más que maximicen) los objetivos organizacionales, aceptables frente a demandas competitivas. La racionalidad individual y organizacional está limitada por hábitos, habilidades, valores y concepciones culturales; existen limitaciones del conocimiento e información; y para establecer comparaciones entre opciones o evaluar hallazgos de investigación, es difícil identificar la decisión correcta, y se requiere tener información acerca de las restricciones y objetivos organizacionales.

Lindblom¹⁵ también criticó el modelo racional como sustrato de la toma de decisiones. Desde su concepción, la toma de decisiones políticas es “incrementalista”, es decir, las políticas son modificadas gradualmente, basándose más en el pragmatismo y en el mecanismo de “salir del paso” (*muddling through*) que en costosas innovaciones y abruptas rupturas de rutinas. Las propuestas basadas en la mera racionalidad científica serían consideradas poco realistas, como lo señala Dror¹⁶, en tanto el incrementalismo tiende a reforzar una cierta inercia, que sólo podría revertirse en situaciones de crisis políticas si surgiera nítidamente la necesidad de redefinir objetivos y planes.

Otra visión crítica del modelo de conducta racional de los decisores políticos apunta al proceso de “*path dependency*”, según el cual, los costos de adquirir nueva información, por un lado,

¹⁴ H. A. Simon. *Administrative Behavior: a Study of Decision-making Processes in Administrative Organization*. New York, Free Press, 1978.

¹⁵ C. Lindblom. *The Policy Making Process*. Englewood Cliff, Prentice Hall, 1968.

¹⁶ Y. Dror. “Required Breakthroughs in Think Tanks”. *Policy Science* n° 16, 1984.

y, por otro, los “costos sumergidos” en los programas, políticas y aproximaciones vigentes, limitan el uso que potencialmente ofrece la investigación y el aporte de conocimientos en la contribución a una mayor racionalidad.¹⁷

De las objeciones al supuesto de racionalidad en las decisiones políticas también surgió la teoría denominada *garbage can*¹⁸ según la cual las políticas públicas son el resultado del oportunismo y de la urgencia en la toma de decisiones y el proceso real está lejos de consistir en una secuencia lineal nítidamente diferenciada.

Desde la perspectiva neoinstitucionalista se objeta asimismo el *rational choice* (o sea, la teoría de la elección racional), racionalista por antonomasia, que ignora la incidencia del orden normativo y del orden simbólico en la conducta social. March y Olson¹⁹ otorgan preeminencia a lo “apropiado” (*appropriateness*), noción que relativiza en su máxima expresión el componente exclusivamente racional del comportamiento político y social.

Si bien en las ciencias sociales se han construido elaboradas teorías acerca de la racionalidad de los actores que toman decisiones políticas, Sharkansky²⁰ demistifica esta perspectiva planteando que frente a la incertidumbre y a la realidad en permanente cambio, se trata de simplificar, de tomar atajos, en vez de investigar todas las opciones y de planificar hasta los últimos detalles. En ese sentido es ilustrativo un *dictum* de Keynes citado reiteradamente, quien habría afirmado “que lo que menos desea un político es tener mucha información que le complique tomar decisiones”.²¹

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN: DIFERENCIAS Y SUPERPOSICIONES

En tanto el *análisis* político puede considerarse prospectivo, la *evaluación* es retrospectiva. Mientras el énfasis en el análisis de las políticas se centra en los efectos probables o estimados, o bien proyecciones, el foco de la evaluación está puesto en los efectos reales, o sea, en lo que ha ocurrido, o está ocurriendo simultáneamente. El análisis de políticas puede interrogarse, por ejemplo, acerca de cuáles serían los efectos probables de alguna restricción en un programa social mientras que la evaluación se interroga sobre el resultado de la restricción.

La evaluación se refiere a aspectos generalmente mensurables y, a veces, parciales en el proceso de implementación de políticas públicas. Canaliza un tipo de preguntas que no se dirige a comparaciones e interacciones entre valores y política, a menos que ello sea explícitamente estipulado en los requisitos de la evaluación. No apunta a definir o detectar los problemas que deberían ser resueltos sino que, por el contrario, se mantiene dentro de los límites establecidos por el problema, tal como fuera definido al solicitarse o iniciarse el proceso de evaluación.

Debido a estas mismas características intrínsecas, los datos se ofrecen como solución a un aspecto particular o a un problema inicialmente bien acotado. Se requiere que los evaluadores usen evidencias –a las que eventualmente los analistas y decisores políticos echan mano en el proceso de toma de decisiones. O sea, la *elección* de la mejor política entre un conjunto de alternativas no es precisamente la tarea encomendada a la evaluación. Pero la extensión en que los hallazgos de la evaluación sean oportunamente usados y contribuyan en el proceso de análisis de políticas depende

¹⁷ D. C. North. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1985.

¹⁸ La figura de “tacho de basura” refleja la operación de buscar entre las cosas en desuso o desechadas algo que pueda suplir en la emergencia. Véase J. G. March y J. P. Olsen. *Democratic Governance*. New York, The Free Press, 1995.

¹⁹ J. G. March y J. P. Olsen. *Op. cit.*

²⁰ I. Sharkansky. *Politics and Policymaking. In Search of Simplicity*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 2002.

²¹ I. Sanderson. “Complexity, Evaluation and Evidence-Based Policy”. Documento presentado al Fourth EES Conference. Lausanne, 12-14 octubre de 2000.

del analista y/o del decisor político. Pero, entonces, al rol de la evaluación debe otorgársele una incidencia muy relativa entre los factores que cuentan a la hora de las decisiones.

La superposición conceptual entre *evaluación* y *análisis* de políticas puede surgir del hecho de que ambas producen conocimiento de y sobre políticas públicas y aportan a la orientación de un cliente frente a un problema. Sin embargo, mientras que el análisis de políticas abarca un amplio espectro de alternativas futuras, la evaluación mayormente examina aspectos en marcha, circunscriptos y bien demarcados de un programa, un plan, una política y/o de su implementación. El principal objetivo apunta a la rendición de cuentas y a la revisión (*accountability* y *feedback*) y no a la búsqueda de alternativas. La evaluación apunta más a la fiscalización del proceso y/o sus consecuencias. O sea, mientras el análisis político se propone determinar la alternativa más conveniente para alcanzar un conjunto dado de propósitos a la luz de las relaciones entre políticas y objetivos, la evaluación, en cambio, establece si se alcanzaron los objetivos propuestos y/o hasta qué punto se lograron.

El análisis político se apoya en la intuición, la creatividad y la imaginación con el fin de identificar, definir y disponer soluciones a los problemas planteados –como ya ha sido mencionado–; la evaluación, a su vez, debe ceñirse a estrictos códigos de investigación sobre una base de información confiable.²² En tanto un analista político trata de aproximarse *en lo posible* al método científico, el evaluador *debe* garantizar la utilización de los métodos de investigación pertinentes, sean comparativos, experimentales, estudios de caso, etcétera, y utilizar instrumentos válidos y confiables. El modelo hipotético-deductivo suele ser la pauta dominante, aunque con la salvedad de que las iniciativas políticas complejas no necesariamente cumplen con criterios cuantificables de evaluación, como tampoco objetivos uniformes, ni es posible aislar los efectos de la intervención, sea por la coexistencia simultánea de otras intervenciones o porque los impactos más complejos se producen a más largo plazo.

Genéricamente, entonces, la “evaluación” apunta a distintas fases del desarrollo de un programa o política, de los cuales, al menos, pueden mencionarse tres: 1) evaluación del proyecto como diseño, 2) de su ejecución o monitoreo y 3) de sus resultados e impactos.

Desde la década del noventa los organismos multilaterales (OECD; Banco Mundial; etcétera) han promovido en grado creciente la utilización de técnicas de evaluación aplicadas a programas sociales y a las reformas de la administración pública.²³ El “marco lógico para el diseño y evaluación de proyectos” del BID²⁴ consiste en una proclama a favor de una exhaustiva operacionalización *ex ante* de un programa (o política pública) sustentada en una fórmula positivista bajo supuestos de extrema racionalidad.

Las funciones atribuidas a la evaluación ponen el énfasis en la retroalimentación (*feedback*) como un mecanismo para el mejoramiento de la política en cuestión. El foco puede estar puesto en el proceso, es decir en la aplicación de un método para juzgar el desarrollo y el cumplimiento de las distintas etapas de un proyecto (seguimiento o monitoreo) como así también en la observancia de los procedimientos administrativos (regulaciones, normas) y/o el uso adecuado de tecnologías disponibles. Puede realizarse durante y/o después de la implementación de políticas. Es el tipo de evaluación que se denomina *formativa*. En cambio, la evaluación es *sumativa* cuando juzga el valor de un programa al final de sus actividades y el foco está puesto en los resultados, efectos e impactos.²⁵ Suele también denominarse evaluación *normativa*²⁶, porque se trata de evaluar los

²² Se aproxima a las operaciones características del contexto de la prueba en términos popperianos.

²³ J.-C. Thoénig. *Op. cit.*

²⁴ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). “Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos”. Washington, D.C.: Oficina de Evaluación (EVO). Marzo de 1997. Manuscrito.

²⁵ Offé caracteriza la racionalidad de un sistema burocrático administrativo según tres dimensiones. Una, basada en las reglas de procedimiento administrativo: la racionalidad se refiere a la aplicación del marco normativo (*legalidad*). Otra, fundada en la relación medios-fines: apunta a la adecuación de una política con respecto a los objetivos propuestos (*efectividad*). Y una tercera, se asienta en los resultados, efectos, impactos y su adecuación al consenso y a las demandas sociales (*legitimidad*). Obsérvese que las dos primeras

resultados que se *proponen* y se *deben* lograr. Está implícito un modelo causa-efecto y es una típica evaluación *ex-post*.

La evaluación sumativa, es compleja y difícil. Su difusión e institucionalización es creciente a partir de los nuevos principios de la administración postburocrática, producto del modelo británico del *NPM*, *New Public Management* (www.cmps.gov.uk²⁷), o del estadounidense *GPRA*, *Government Performance and Results Act 1993*.²⁸ Siguiendo esta línea la Secretaría de la Gestión Pública había elaborado en Argentina el *Modelo de Gestión por Resultados. Programa de Modernización de la Gestión Pública 2001*.

Pero como señala Kvastein²⁹, la *evaluación* es una nueva institución en auge con una multitud de aproximaciones que han generado una babel comunicacional. O sea, una evaluación consiste *per se* en un discurso³⁰ que, a su vez, se constituye en objeto de análisis.

Desde un punto de vista más pragmático, algunos autores (Scriven; Stufflebeam y Chelimsky) plantean la distinción entre la función *proactiva*, que debería servir al planeamiento de los decisores políticos, por un lado, y, por otro lado, la evaluación *retroactiva* con propósitos vinculados a la *accountability* (imputabilidad, rendición de cuentas, etcétera). En el primer caso, la evaluación se concentra en los objetivos, en el diseño de investigación, en el proceso de implementación y en los efectos producidos. El espectro de la información producida por la evaluación abarca las actividades, las características y los efectos del programa en diversas dimensiones para el uso específico de quienes se proponen reducir la incertidumbre, mejorar la efectividad y tomar decisiones en las áreas para las cuales se aplican los programas. Otras funciones de la evaluación apuntan a lo sociopolítico y a lo comunicacional en aras de crear motivación o generar conciencia, además de aplicar la evaluación como un mero ejercicio vertical (*topdown*) del poder.

La toma de decisiones implica identificar los valores relativos entre dos o más alternativas posibles y los hallazgos obtenidos a través de evaluaciones pueden suministrar este tipo de información. El diseño de instrumentos y el relevamiento y provisión de información son aspectos centrales de la metodología de la evaluación. Es en este punto en que el análisis y la evaluación de políticas públicas parecen confundirse entre sí como operaciones similares. Sin embargo, usar criterios valorativos, recomendar o abogar (*advocacy*) por determinadas alternativas no es el mandato otorgado a la tarea de evaluación. Más aún, las conclusiones de una evaluación pueden servir a diferentes demandas de información.

Los evaluadores están supuestamente comprometidos con criterios rigurosos y establecen criterios muy estrictos acerca de la pertinencia, confiabilidad y validez de las mediciones. En

acepciones son afines a los tipos de evaluación *formativa* y *sumativa* respectivamente. (*Las denominaciones entre paréntesis son de nuestra autoría*). De paso, puede apuntarse que los tres planos de "racionalidad" de Offe iluminan el carácter multifacético de la noción de *accountability*, aplicable en cada una de las tres dimensiones expuestas. C. Offe. "Criterios de racionalidad y problemas del funcionamiento político-administrativo. En *Partidos Políticos y Movimientos Sociales*. Madrid, Editorial Sistema, 1988.

²⁶ P. Vartiainen. "Evaluation Methods and Comparative Studies". Paper presented at the Fourth EES Conference. Lausanne, octubre 12-14 de 2000.

²⁷ Durante la década de 1980, la administración pública en Inglaterra inició la tendencia a enfatizar la evaluación en los resultados de los programas sobre los procedimientos, normas y rutinas.

²⁸ Radin muestra las dificultades para aplicar criterios de evaluación basados en resultados en los organismos estatales que no se dedican específicamente a la producción de bienes y servicios sociales (salud, educación, promoción social, etc.) como, por ejemplo, los de investigación, administración, etcétera. B. Radin. "Searching for Government Performance: The Government Performance and Results Act". *PS: Political Science and Politics*. Vol. XXXI, n° 3, 1998.

²⁹ *Op. Cit.*

³⁰ Un discurso es "un marco de referencia para captar la realidad inmersa en el lenguaje, permitiendo que sus usuarios conviertan unidades de información sensorial en conjuntos coherentes". J. S. Dryzek. "The Informal Logic of Institutional Design". En R. E. Goodin (comp.). *The Theory of Institutional Design*. Melbourne, Cambridge University Press, 1996.

cambio, los analistas tratan de reunir y explicar el conocimiento científico existente con una aproximación heterodoxa. Aunque algunos análisis sofisticados (por ejemplo, costo-beneficio, sistemas) les agregan un matiz muy científico a la hora de formular modelos y calcular estimaciones, suelen partir de un conocimiento escaso acerca de unos pocos hechos, o aun de unos pocos datos, elaboran algún razonamiento astuto y saben ubicar fuentes relevantes (documentos o especialistas). A este bagaje se le añade el criterio de flexibilidad y se constituye así el paquete metodológico de quienes se dedican al análisis y asesoramiento de políticas públicas.

Para quienes toman decisiones políticas las diferentes estrategias de intervención y los cursos de acción alternativos surgen de comparaciones históricas, de transferencias de otras experiencias, del conocimiento acumulado, que permite diseñar modelos de simulación y análisis costo-beneficio y/o eficiencia.³¹

¿CÓMO SE DECIDE UNA ALTERNATIVA? EL ANÁLISIS Y LA EVALUACIÓN EN ACCIÓN

En un trabajo sobre los procesos de aprendizaje y transferencia de políticas públicas, Jacobs y Barnett³² señalaron los aportes de diversos autores según el énfasis en distintos matices. Incluyen operaciones diversas como la capacidad de extraer lecciones de otras políticas públicas (Rose), la emulación (Hoberg), la transferencia (Wolman) y el aprendizaje (Hall). Todas estas operaciones, son, según Dolowitz y Marsh, variantes del proceso según el cual el conocimiento acerca de las políticas públicas, la organización administrativa, las instituciones, etcétera, en un determinado momento y/o lugar, pueden ser luego aplicados en otras circunstancias y/o contextos. La transferencia internacional es lo más común, pero también hay traspasos entre regiones y ciudades. Asimismo hay un rescate y una asimilación de políticas anteriores y convenientemente aplicadas cuando se trata de extraer lecciones del pasado. En la actualidad, se presta cada vez mayor atención a cómo los analistas y decisores políticos se inspiran o aprenden. Desde la perspectiva de los estudios comparados en políticas públicas, uno de los focos de interés se refiere a la difusión de ideas, en particular el papel de los consultores y organismos internacionales.

El proceso de selección de una alternativa política se efectúa contrastando iterativamente según diversos criterios que van desde los cálculos de costo-beneficio a la factibilidad técnica y a la viabilidad política. El análisis político, precisamente, se halla en un extremo opuesto a la evaluación porque bajo las consideraciones de quien toma decisiones políticas yacen un conjunto de valores, normas y comportamientos confrontados. A través de sucesivas aproximaciones, el problema inicial puede resultar replanteado porque en la práctica podría requerirse que los objetivos iniciales sean modificados.

Esta observación contrasta con “el paradigma dominante en los estudios de las políticas públicas [que] consiste en suponer que el ejercicio de la autoridad logra realizar los propósitos colectivos”.³³ En realidad, a la imagen utópica de una administración pública que operara como una simple polea de transmisión de arriba hacia abajo se le corresponderían características tan improbables como, entre otras, la ausencia de restricciones impuestas por las circunstancias, la disponibilidad de los recursos y tiempos necesarios, un consenso absoluto sobre los objetivos, la ausencia de interferencias, la plena obediencia hacia los designios gubernamentales, etcétera.

³¹ Las expresiones análisis costo-beneficio y/o eficiencia se refieren, respectivamente, a cuáles son los costos monetarios de una política y cómo se utilizan los recursos. Un estudio costo-efectividad, o sea la determinación de los beneficios logrados por un programa, es por definición un tipo de evaluación, no de análisis, según los criterios del presente trabajo.

³² K. Jacobs y P. Barnett. “Policy Transfer and Policy Learning: A Study of the 1991 New Zealand Health Services Taskforce”. *Governance*. Vol. 13, n° 2, 2000.

³³ H. K. Colebatch. *Policy*. Buckingham, Open University Press, 1998, página 42.

Así la flexibilidad requerida en el diseño y en el análisis de políticas se contraponen al proceso de evaluación de una política, en el cual *no cabe* la reformulación del problema inicial porque atentaría contra la argumentación de que el procedimiento se basa en una visión imparcial externa y que los propósitos de la evaluación han sido prefijados.

En cuanto a los datos, en tanto en los estudios de *evaluación* están generados según el problema particular, en el *análisis* de políticas públicas los datos han sido previamente obtenidos, creados y/o desarrollados por terceros, en diferentes momentos, contextos y necesidades. Mientras que el rol del evaluador es producir datos inéditos, el del analista es descubrir, combinar, interpretar, criticar y sintetizar ideas y datos existentes. El análisis de políticas es equivalente a resolver un problema: se procede por ensayo y error, y por intentos sucesivos.

La definición del problema y el diseño de la intervención política es un proceso “de idas y vueltas” que requiere inventiva y se centra en los valores y las preocupaciones públicas. Definir el problema implica la habilidad del analista para entender contextos e identificar actores, establecer la diferencia entre “políticas” y “objetivos de la política” y entre “síntomas” y “problemas reales”. Se trata de captar la complejidad del problema, detectar las principales variables, reunir y extraer datos pertinentes, y conducir a la selección de las alternativas de acción. Se requiere creatividad e innovación. El evaluador, en cambio, una vez que define su objeto de evaluación –la política o los objetivos del programa– y la información requerida, adhiere a métodos de investigación estrictos y a su aplicación rigurosa.

El analista está abocado a resolver los problemas de selección y recomendación de opciones, y el que evalúa está orientado a responder frente a preguntas sobre resultados, efectos e impactos de un programa específico, sus procesos y costos de implementación.

Efectivamente, dar respuesta a un conjunto delimitado de preguntas es lo característico de la evaluación. El analista de políticas públicas tiene que tomar en cuenta el contexto político y conciliar los intereses en conflicto de diversos conjuntos de actores que forman coaliciones³⁴, redes interpersonales e interorganizacionales, etcétera.³⁵ Una decisión política exitosa se basa en la existencia de una “ventana de oportunidad”, es decir en la visualización de un problema en circunstancias favorables, ya sea por la inflexión de un ciclo político o de un giro de la clase política, y, por lo tanto, la posibilidad de incorporar nuevas propuestas en la agenda.³⁶

Por el contrario, la evaluación es ajena a las cuestiones de contexto, viabilidad o ventana de oportunidad, etcétera. En principio, la evaluación suele ser retrospectiva, y la viabilidad no es un atributo potencial a evaluar sino, más bien, el modo en que ha funcionado un programa en el pasado o esté funcionando en el presente.

Sin embargo, nuevamente, es necesario recalcar que los límites conceptuales entre evaluación y análisis de políticas son fluidos, sobre todo, cuando más recientemente se comienza a plantear una cierta “politización” de la evaluación.

Pero aun ante la tensión entre ambos tipos de actividad y un cierto grado de superposición –debido, por ejemplo, a la dificultad para evitar toda valoración en la evaluación– es importante distinguir analíticamente los dos roles.

Cuando los evaluadores sugieren opciones de políticas basadas en las conclusiones de su evaluación, están utilizando datos confiables para realizar recomendaciones *no necesariamente* válidas. Porque la selección de opciones políticas depende generalmente de un espectro mucho más amplio de información que el que proveen los métodos comunes de evaluación. Cuando así

³⁴ P. Sabatier y otros. *Theories of the Policy Process*. Westview Press, 1999.

³⁵ Las “coaliciones de políticas” son los grupos que mantienen el poder sin necesariamente representar los intereses del conjunto. Un concepto diferente es el de “redes de políticas”, que indica (I) las relaciones de dependencia entre el gobierno y los grupos de intereses con intercambio de recursos. También se refiere a (II) las relaciones intergubernamentales entre distintas jurisdicciones político-administrativas. En el primer caso (I), la existencia de una red de políticas, o más precisamente de una “comunidad política” –cuando su extensión es mayor–, delimita la agenda política e influye en los resultados.

³⁶ J. Kingdon. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Little Brown & Co., 1984.

ocurriera, se traspasaría de dominio y se avanzaría sobre el campo propio del analista. En tal caso, el analista deberá considerar, fundamentalmente, la viabilidad política y el ritmo de la implementación. Pero cuando un evaluador cruza la línea con recomendaciones sobre decisiones políticas se extralimita indebidamente porque es probable que carezca de otros conocimientos imprescindibles para la toma de decisiones. El análisis y la toma de decisiones se basan primordialmente en la persuasión y la argumentación³⁷; en realidad, los datos de fuentes existentes juegan un papel menor.

Aunque un stock de buenos datos de evaluación favorecen al análisis y la formulación de políticas, el resultado de un buen análisis no significa la existencia de la “opción correcta” o de la “mejor opción”, sino de la que mejor “satisfaga” en un determinado contexto, en consonancia con los intereses en juego (Simon). El análisis es el soporte de la toma de decisiones; las alternativas surgen de un balance del poder en una situación de intereses conflictivos y la emergencia de una “ventana de oportunidad”.

COMENTARIO FINAL: PERSPECTIVAS METODOLÓGICAS

La estrategia de la evaluación se apoya, como se ha señalado, en la aplicación del método científico. Es decir, en la lógica del experimento (Campbell) y el modelo hipotético-deductivo en el contexto popperiano de la prueba. Básicamente, son las evidencias empíricas las que proveen el material fundamental para una evaluación; cubren el amplio espectro que va desde el estudio de caso hasta ensayos aleatorios y controlados que permiten establecer relaciones causales.

Sin embargo, en los últimos años se han propuesto perspectivas innovadoras, de las cuales mencionamos algunas a continuación.

La evaluación “*basada en la teoría*” procura superar las exigentes e improbables condiciones de aplicación de un modelo experimental. Se orienta hacia el carácter interpretativo y explicativo de la evaluación. El postulado básico es que existe suficiente desarrollo de la teoría social y es posible obtener conclusiones y generalizaciones de la aplicación de un programa, sorteando las dificultades de simular un imposible experimento social.

En un plano más cualitativo, la evaluación “*participativa*” es un método de investigación de creciente utilización que parte del supuesto según el cual, en una red de aplicación de políticas, los intereses, racionalidades y estrategias de las distintas partes interdependientes pueden antagonizar o coincidir. El propósito es generar un proceso más igualitario de inclusión en el cual participan y se comprometen de igual manera las distintas partes en juego.

La evaluación que se denomina de “*cuarta generación*”³⁸ tiene sus raíces en la antropología. Se fundamenta en las siguientes premisas: 1) las realidades son construcciones sociales que no pueden calificarse como verdaderas; 2) tales construcciones no se rigen según la lógica de causa-efecto; 3) los procesos de investigación involucran interacciones inevitables entre el sujeto y el objeto; y 4) el método científico basado en la lógica experimental abstrae los efectos que ejercen las propias políticas sobre el contexto, un elemento crucial para la comprensión. Precisamente, el principal objetivo de este tipo de evaluaciones es lograr la comprensión del significado de los programas sociales *desde y para* las distintas perspectivas de las partes involucradas. En ese sentido, guarda afinidad con los tipos de evaluación denominados “*interpretacionista*” o “*constructivista*”, basados en la crítica postmodernista a la noción de un mundo externo “objetivo”.³⁹

³⁷ La función perlocutoria en la comunicación política.

³⁸ E. G. Guba y Y. S. Lincoln. *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, Sage, 1989.

³⁹ La teoría feminista se encuadra en la perspectiva *constructivista* y tiene un importantes impacto epistemológico en la evaluación de programas sociales (W.K.Kellogg Foundation).

Finalmente, la evaluación “*realista*” es una perspectiva holística desarrollada recientemente desde la investigación en el área de trabajo social⁴⁰; se plantea evaluar un programa, una práctica, una política, en el marco “real” de la sociedad. Es abarcativa de los tipos de evaluación anteriormente mencionados, en particular, la evaluación “basada en la teoría” y la evaluación “interpretacionista”. Se trata de superar el mecanismo positivista de explicación según una “caja negra”, o sea, de una mera relación causa-efecto en la aplicación de un programa, y pasar al “gris” o, mejor aún, a una “caja blanca”, en el sentido de volver explícitos los modelos lógicos de determinación entre contenidos, contextos, mecanismos y consecuencias de la aplicación de una política.⁴¹ Que este procedimiento tenga el potencial de poner en descubierto una “caja blanca” significa no sólo la capacidad de comunicar los resultados o efectos, sino también la interpretación de los mecanismos que los producen, los contextos en los cuales estos mecanismos se disparan y los contenidos del programa. En primer lugar, investiga los resultados logrados y el grado en se cumplieron los resultados deseados. Hasta aquí la equivalencia con una evaluación por “objetivos”. Luego se comparan estadísticamente los distintos contextos y los contenidos (variables) mediante técnicas de estadísticas robustas (tests de significación y análisis de regresión múltiple).⁴² Tras un ciclo de sucesivas aproximaciones se produce un acercamiento al proceso real.

Este último proyecto metodológico constituye la propuesta más ambiciosa en materia de evaluación; se basa en la “falabilidad realista” y en la “sociedad que experimenta”, nociones de Donald Campbell inspiradas en Karl Popper. Se plantea la formulación de un *modelo lógico de la realidad* –y no tan sólo de los resultados– diferenciándose así del empiricismo o positivismo.

⁴⁰ R. Pawson y N. Tilley. *Realistic Evaluation*. Thousand Oaks, Sage, 1997.

⁴¹ M. Scriven. “The fine line between evaluation and explanation”. *Evaluation Practice*.

⁴² I. Sanderson. *Op. cit.*