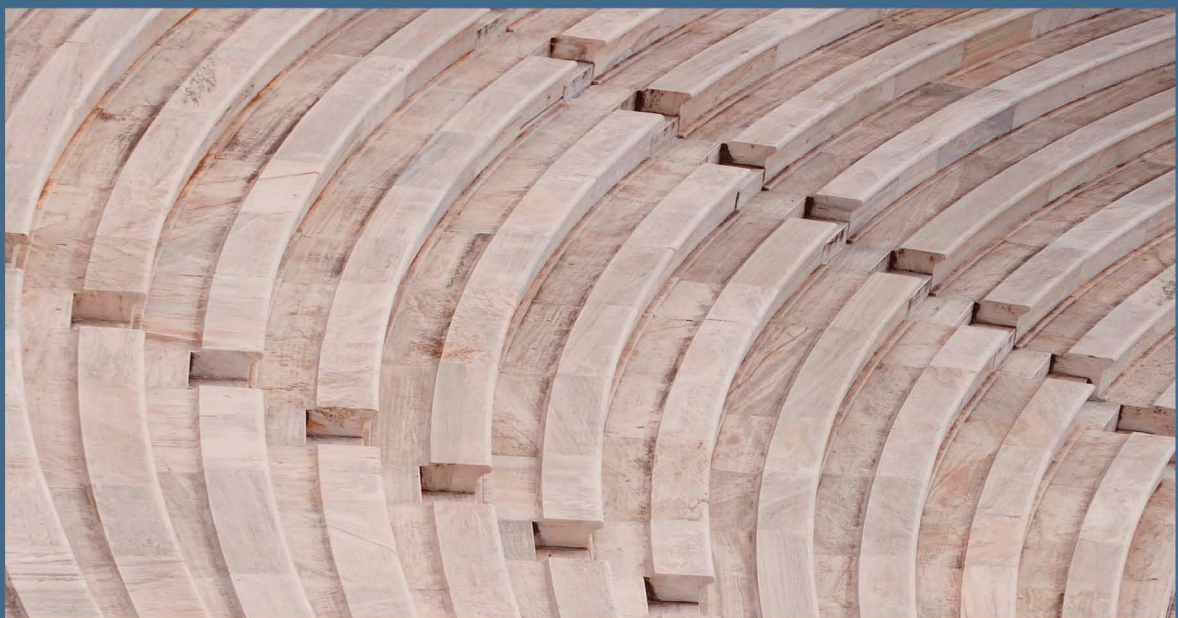


# Evaluación y Toma de decisiones

Diálogos entre políticos y académicos  
para fortalecer la democracia

Nerio Neirotti  
(Coordinador)

Matías Mattalini y Luciana Carpinacci  
(Editores)



Prólogo de Ana Jaramillo







# Evaluación y Toma de decisiones

Diálogos entre políticos y académicos  
para fortalecer la democracia





# Evaluación y Toma de decisiones

---

Diálogos entre políticos y académicos  
para fortalecer la democracia

Nerio Neirotti  
(Coordinador)

Matías Mattalini y Luciana Carpinacci  
(Editores)

Prólogo de Ana Jaramillo

Neirotti, Nerio  
Evaluación y toma de decisiones / Nerio Neirotti ; compilado por  
Nerio Neirotti. - 1a ed.- Remedios de Escalada : De la UNLa - Uni-  
versidad Nacional de Lanús, 2020.  
Libro digital, DOC

Archivo Digital: descarga  
ISBN 978-987-4937-57-5

1. Política. 2. Evaluaciones. 3. Democracia. I. Título.  
CDD 320.4

Asesoría y diseño editorial  
Clara Isabel Cardona

Corrección  
Ríos & Sofía

ISBN 978-987-4937-57-5

Impreso en Argentina  
Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723  
Prohibida la reproducción sin la expresa autorización por escrito

Primera edición, 2019  
Primera edición digital, 2020

© Neirotti, Nerio

© Ediciones de la UNLa

29 de septiembre 3901

(CP 1826), Remedios de Escalada, Partido de Lanús.

Provincia de Buenos Aires, Argentina

Tel.: +54 11 5533-5600 int. 5727

librosdelsur@unla.edu.ar

[www.unla.edu.ar](http://www.unla.edu.ar)

# Índice

Prólogo	11
Presentación	17
A modo de introducción	21
<hr/>	
Los desafíos de la evaluación para el fortalecimiento de la democracia / <b>Nerio Neirotti</b>	23
Sección 1: Evaluación desde América Latina, debates conceptuales y metodológicos	57
<hr/>	
¿Qué significa evaluar un programa académico en Latinoamérica? / <b>Saville Kushner</b>	63
El campo de la evaluación de políticas públicas entre modelos hegemónicos y perspectivas epistemológicas y metodológicas emergentes: horizontes para América Latina / <b>Alcides Fernando Gussi</b>	69
Una aproximación a los conceptos de campo y trayectoria a partir del ciclo de las políticas públicas y sus resonancias para el oficio de evaluar en América Latina y el Caribe / <b>Breyner Ricardo de Oliveira</b>	81
Comentarios: Evaluación desde América Latina y el Caribe: innovaciones y tensiones / <b>Pablo Rodríguez-Bilella</b>	105
Sección 2: Evaluación, utilización y transformaciones en el sector público	113
<hr/>	
La institucionalización de la evaluación: reflexiones a partir de la experiencia de Iválua / <b>Marc Balaguer Puig</b>	117



La evaluación como un proceso de aprendizaje y transformación para la toma de decisiones / Gabriela Pérez Yarahuán	137
Evaluación y toma de decisiones: las directrices que emite el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en México / Giulianna Mendieta Melgar, Margarita Zorrilla Fierro y Francisco Miranda López	147
Comentarios: Evaluación, utilización y transformaciones en el sector público / Sebastián Cruz Barbosa	167
 Sección 3: La evaluación y los organismos de control: limitaciones y complementariedades	 177
<hr/>	
Reflexiones sobre la evaluación y el control. El caso de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires / María Cecilia Segura Rattagan	181
La Auditoría General de la Nación Argentina / Juan Ignacio Forlón	197
Nuevas propuestas metodológicas para evaluación de políticas públicas. Auditorías del parque habitacional de interés social en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires / María Alejandra Olivarez	207
Comentarios: Organismos de control y evaluación. Limitaciones y complementariedades / Fernando Santiago	221
 Conferencias: Política, academia y toma de decisiones	 229
<hr/>	
Política, academia y evaluación / Jorge Milton Capitanich	233
Política, academia y toma de decisiones: riquezas, tensiones y desafíos / Carlos Daniel Castagneto	243

## COMENTARIOS

### Evaluación desde América Latina y el Caribe: innovaciones y tensiones

► Pablo Rodríguez-Bilella

En América Latina el campo de la evaluación ha recorrido un largo camino ya y, al mismo tiempo, queda mucho por andar. En este sentido, la perspectiva comparada con otras regiones del sur global facilita reconocer los avances en evaluación en América Latina y visualizarlos con admiración, respeto y curiosidad. Muchos de los tópicos abordados en el panel «Evaluación desde América Latina: debates conceptuales y metodológicos» resultan claves y altamente relevantes en el estado de la discusión actual de la evaluación en la región. El contexto para ello está dado por la tensión entre dos modelos: uno caracterizado como neoliberal y el otro como el del retorno del estado (Neirotti, 2015).

El modelo neoliberal, con fuerte presencia en toda la región latinoamericana en la última década del siglo XX –y con renovada fuerza en la actualidad–, ha manifestado una fuerte cercanía con los enfoques propios de la gestión basada en resultados (Kushner, 2010; Feinstein, 2012). En relación con la adopción de esquemas institucionales de evaluación, existen experiencias nacionales con amplio reconocimiento internacional, como son las de Colombia y Chile, así como las más recientes de

Costa Rica, Perú, Brasil y México. En ellas suelen primar evaluaciones con un marco metodológico clásico, que responde generalmente a los criterios estándar de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 1991). Sin embargo, en instancias de alto nivel, como por ejemplo la oficina de evaluación del Banco Mundial, comienzan a aparecer cuestionamientos hacia dichos criterios, ya criticados previamente por organizaciones de la sociedad civil e instancias académicas.

A partir de la insatisfacción en la implementación de metodologías clásicas, así como por estándares evaluativos universales, es que ha ido ganando espacio la reflexión y la práctica alrededor de ciertas ideas y conceptos innovadores, en comunicación con desarrollos similares en otros contextos. Los miembros del panel dieron cuenta de distintas dimensiones y características de este movimiento que cuestiona y procura consolidarse en la región de América Latina y el Caribe.

Un concepto ordenador de diferentes prácticas evaluativas innovadoras es el de complejidad (*Canadian Management Centre*, 2005; Ramalingam, 2013). Este, entendido como mirada, enfoque o perspectiva, señala que el acercamiento de las metodologías clásicas resulta relevante en algunas circunstancias y ante algunas preguntas, pero que el aspecto fundamental que hay que considerar implica no anteponer el método a la pregunta, sino más bien considerar ante la pregunta de evaluación cuál es el enfoque, el método o la perspectiva más pertinente (Ongevalle et al., 2012; Bamberger et al., 2015). Soslayar la complejidad de las intervenciones de desarrollo conlleva ignorar las cuestiones de poder, en favor de una lógica de «caja negra» en las evaluaciones, donde resultan opacos los mecanismos que permiten, en un contexto determinado, el alcance de ciertos resultados (Westhorp et al., 2011). El panel presentó la relevancia de superar aquella visión en la cual la pregunta fundamental de evaluación consiste en valorar si un programa funcionó o no lo hizo, si fue exitoso o fracasó parcial o totalmente. En su lugar, corresponde apuntar más bien a responder por qué una política determinada tuvo resultados positivos, negativos, y en

qué contextos. En tal sentido, los acercamientos metodológicos que acentúan la relevancia de desentrañar los mecanismos por los cuales una intervención funciona en determinados contextos, fueron señalados como pertinentes y claves en el desarrollo actual de la evaluación en la región, configurando un campo fértil de indagación (Rodríguez-Ariza y Monterde-Díaz, 2014).

Los abordajes más tradicionales de la evaluación han colocado en un lugar demasiado alto el tema de la medición, entendiéndola muchas veces como un fin en sí mismo y como sinónimo de evaluación. El riesgo evidente resulta en acumular abundante información de una determinada realidad, pero finalmente entender poco de sus procesos e impactos reales, manteniendo en el espacio de lo no-conocible los fenómenos más reacios a la medición. Ante esta tensión, el panel ofreció experiencias de otros enfoques y metodologías que procuran avanzar hacia la comprensión integral de distintas intervenciones sociales, con un acento muy claro en modalidades de evaluación colaborativa: sistematización de experiencias (Tapella y Rodríguez-Bilella, 2014); incorporación de grupo objetivo en proceso de evaluación pública (Estrella et al. 2003); autoevaluación basada en gobiernos locales y sus ciudadanos; monitoreo participativo de efectos (Bracagioli et al., 2009) y formación de núcleos de evaluación en gobiernos locales (De Rham y Mancero, 2009).

Un riesgo adicional surge de equiparar la evaluación a la medición: esta última solo puede abordar (medir) aquello que ya es conocido o al menos esperable en su realización. De este modo, los componentes emergentes, imprevistos e inesperados de las intervenciones sociales (Hirschman, 1967) no son captados ni identificados dado que solo se puede medir aquello que ha sido operacionalizado. La reificación (cosificación) de conceptos teóricos y complejos como lo son «sociedad civil», «capacidad local», «empoderamiento», se expresa en la pretensión cuantificadora como «número de políticas influenciadas», «costo unitario de las capacitaciones», etc. De este modo, se ve empobrecido el análisis y se diluye la larga tradición de

construcción conceptual generada desde las Ciencias Sociales. Vinculado a esto, se expresa entonces la pretensión cuantificadora de la realidad como la única legítima. Una vez que los conceptos comienzan a ser vaciados de contenido –largamente debatido–, y una vez operacionalizados, requieren ser expresados en números: ¿cuántas políticas han influenciado determinado emprendimiento? ¿Cuál ha sido el costo unitario de desarrollo de capacidades que un programa propuso?

Junto a ello, aparece el riesgo de perder de vista que aquello que resulta más fácilmente medible en una intervención social suele ser lo menos plausible de transformación y menos sustentable. Los procesos que se registran en este marco de complejidad necesitan otros plazos que las evaluaciones, urgidas por el tiempo de la medición, pueden estar perdiendo de vista. Es así que resulta mucho más sencillo, y por tanto tiene mayor «retorno», asignar recursos a aquellas intervenciones que pueden tener resultados visibles, tangibles y claros en el corto plazo. Una evaluación así focalizada prestará escasa atención a la forma y al modo en que las intervenciones de desarrollo procuran apoyar procesos de transformación social, centrándose de manera más clara en los productos que en los procesos (Woolcock, 2009).

Las distintas manifestaciones de innovación evaluativa en la región refuerzan la necesidad de pensar en el sentido de una lógica de contribución antes que de atribución (Forss et al., 2011). Mientras que esta última acentúa una versión lineal con énfasis en la lógica de causa y efecto, la primera expresa una visión que reconoce la importancia del cambio social no planificado, emergente, donde la intervención social contribuye a un determinado efecto alcanzado. Esta perspectiva viabiliza entonces el hecho de poder pensar en escenarios complejos, parcialmente controlables, en que una multitud de actores pueden expresar distintas visiones sobre qué está pasando, el motivo y cómo resolverlo.

Todo proceso evaluativo es portador de valores particulares, modelos mentales y determinada visión del mundo, lo que

permite caracterizarlo como un acto político (Weiss, 1979; Schwandt, 2015). Una mirada solamente técnica de dicho proceso convierte a los evaluadores más en parte del problema que de la solución, dificultando la toma de conciencia respecto a que el modo en que actúa una evaluación implica siempre un elemento de poder. En tal sentido, el campo de la evaluación y sus actores centrales (los evaluadores) podrían provechosamente transitar desde una perspectiva de profesionalismo técnico hacia una de profesionalismo democrático (Schwandt, 2015). El modelo de profesionalismo democrático invoca a la evaluación misma como un acto político; una intervención con efectos inevitables e ineludibles sobre las relaciones de poder entre las partes interesadas, no solo las asociadas con un evaluador (incluidos los gerentes de programa y los beneficiarios previstos, entre otros), sino también los evaluadores y los comisionados de evaluación. En un próximo seminario, confiados en la madurez creciente del campo de la evaluación en la región, a este diálogo entre políticos y académicos al cual fuimos invitados, seguramente podrá contemplar la posibilidad de rescatar la memoria y la presencia de la sociedad civil, actor todavía en penumbras, más allá de la realidad de las redes y asociaciones de evaluación (Rodríguez-Bilella y Lucero-Manzano, 2017).

## Referencias bibliográficas

- Bamberger, M., Vaessen, J. y Raimondo, E. (2015). *Dealing with Complexity in Development Evaluation: A Practical Approach* SAGE, ed. Berkeley.
- Bracagioli, A. et al. (2009). *Estudio de caso: Mapeo de Alcances «Mirando desde el Sur»*. Ottawa.
- Canadian Management Centre (2005). *Through the lens of complexity theory: concepts for managing change*. Toronto: Canadian Management Centre.

- Estrella, M. et al. (2003). *Aprender del cambio: temas y experiencias en seguimiento y evaluación participativos*. México D.F.: IDRC / Plaza y Valdés. Recuperado de [http://web.idrc.ca/es/ev-9404-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://web.idrc.ca/es/ev-9404-201-1-DO_TOPIC.html)
- Feinstein, O. (2012). La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina. En *Presupuesto y Gasto Público*, 2(68) (pp. 41-52).
- Forss, K., Marra, M. y Schwartz, R. (2011). *Evaluating the complex: Attribution, contribution, and beyond*. New Brunswick, N.J.: Transactional Publishers.
- Hirschman, A. O. (1967). *Development Projects Observed*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Kushner, S. (2010). La apropiación de la evaluación por las administraciones. En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 3 (pp. 67-79).
- Neirotti, N. (2015). «Hacia un nuevo paradigma en evaluación de políticas públicas». En *La evaluación de las políticas públicas: reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa (pp. 13-32).
- OECD (1991). *Principles for Evaluation of Development Assistance* OECD. París.
- Ongevalle, J. Van et al. (2014). «Dealing with complexity through Planning, Monitoring y Evaluation (PME)». En *The International Journal of Theory, Research and Practice*, London. International Journal of Theory, Research and Practice, London.
- Ramalingam, B. (2013). *Aid on the Edge of Chaos: Rethinking International Cooperation in a Complex World*. New York: Oxford University Press.
- De Rham, P. y Mancero, L. (2009). *Monitoreo y evaluación de acciones de desarrollo*. Quito: ASOCAM.

- Rodríguez-Ariza, C. y Monterde-Díaz, R (2014). *Estrategias cualitativas de evaluación en la Cooperación para el Desarrollo: viejos debates y nuevos retos*. Madrid.
- Rodríguez-Bilella, P. y Lucero-Manzano, M. A. (2017). Las redes transnacionales de evaluación: Un nuevo actor del desarrollo desde la sociedad civil global. En *Política y Cultura*, primavera (N° 47) (pp. 95-115).
- Schwandt, T. A. (2015). *Evaluation Foundations Revisited: Cultivating a Life of the Mind of Practice*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Schwandt, T. A. (2015). Reconstructing professional ethics and responsibility: Implications of critical systems thinking. *Evaluation*, 21(4) (pp. 462-466). Recuperado de: <http://evl.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1356389015605199>.
- Tapella, E. y Rodríguez-Bilella, P. (2014). Sistematización de experiencias: una metodología para evaluar intervenciones de desarrollo. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, (3), pp. 80-116. Recuperado de: <http://revistas.uned.es/index.php/REPPP/article/view/13361/12197>.
- Weiss, C. H. (1979). The Many Meanings of Research Utilization. En *Public Administration Review*, 39 (pp. 426-431).
- Westhorp, G. et al. (2011). *Realist Evaluation: an overview Report from an Expert Seminar*, Wageningen, Holland.
- Woolcock, M. (2009). *Towards a Plurality of Methods in Project a Contextualised Approach to Understanding Impact Trajectories and Efficacy*. Manchester.



► Pablo Rodríguez-Bilella

Es Lic. en Servicio Social por la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan. Mgter. en Ciencia Política y Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Dr. en Sociología. Universidad de Sussex, Brighton, Inglaterra. Es Investigador del CONICET. Es Miembro de la Red Argentina de Evaluación - EvaluAR, Ex Miembro del Comité Ejecutivo de la *Internacional Organization for Cooperation in Evaluation* - IOCE.

## CONTACTO



Universidad Nacional de Lanús  
29 de Septiembre 3901 (1826)  
Remedios de Escalada, Lanús  
Tel.: 011-5533-5600



[www.unla.edu.ar](http://www.unla.edu.ar)



Unlaoficial



@UNLaOficial



@unlaoficial



Megafon TV UNLa



**Agenda  
Compartida**  
Evaluación de Políticas Públicas  
para Fortalecer la Democracia



[www.agendacompartida.com.ar](http://www.agendacompartida.com.ar)



Agenda Compartida



@agendaunla



Agenda Compartida



Programa Agenda Compartida

La práctica y la teoría de la evaluación han tenido un notorio crecimiento en la región latinoamericana durante los últimos años, en un marco de profundos debates políticos. Estos son el correlato de múltiples luchas asociadas a la efectivización de los derechos humanos y sociales en el marco de los procesos de desarrollo. Desde la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) en tanto «universidad urbana comprometida» nos hacemos eco de estos debates y planteamos la necesidad de pensar la evaluación como una herramienta para el fortalecimiento de la democracia. Este libro es el resultado del Seminario Internacional «Evaluación y toma de decisiones. Diálogos entre políticos y académicos para fortalecer la democracia» celebrado en la UNLa. Las ideas expuestas por los autores siguen los ejes planteados en el evento: evaluación en América Latina, debates conceptuales y metodológicos; evaluación, utilización y transformaciones en el sector público; y la evaluación y los organismos de control: limitaciones y complementariedades. El objetivo último de la publicación es realizar un aporte a la construcción de un paradigma emergente de evaluación que promueva la participación de los actores, contribuya a la deliberación pública y fomente capacidades de incidencia para la aplicación y efectivización de los derechos de la población.

