

# GyEPRO

Grupo de Investigación en Gestión y Evaluación de Programas y Proyectos

## TEORÍA POLÍTICA Y EVALUACIÓN<sup>1</sup>

Tomado del capítulo 2 del libro *Las Evaluaciones de Políticas Públicas en el Estado Liberal*  
Leonardo Solarte Pazos ©. Universidad del Valle © 2004

### EL ROL POLÍTICO Y SOCIAL DE LA EVALUACIÓN EN EL ESTADO LIBERAL

La Evaluación no se limita solamente al ámbito específico de una política en particular. Su campo de acción es mucho más ambicioso y tiene sentido y funcionalidad en el proceso de gobierno, en la conformación de ciudadanía y democracia, en la validación de ideologías y en el mejoramiento del Estado entre otros. A este respecto, Joseph Wholey plantea que la Evaluación constituye “el centro del debate político en una sociedad, revelador de los procesos de acción, de las iniciativas y de las estructuras de poder<sup>2</sup>”. A continuación se exponen algunos de sus campos de acción.

#### La Evaluación como Herramienta de Formación Ciudadana y Participación Social

Esta perspectiva recoge la idea de que la Evaluación permite al ciudadano informarse acerca del desempeño del gobierno con respecto a sus intereses particulares, mejorando su capacidad de opinión y decisión con respecto a su futuro. Esta idea es extensiva también al concepto de que se genera aprendizaje individual y formación como ciudadano al estar en contacto con proposiciones, puntos de vista y análisis de carácter plural, promovidos democráticamente mediante los procesos evaluativos.

#### La Evaluación como Herramienta de Aprendizaje Social

Esta orientación se puede leer a partir de trabajos tan diversos como los de Campbell o Scriven, y está también asociada con las escuelas participativas de la planificación y del desarrollo. Existen múltiples consideraciones asociadas con el aprendizaje social a partir de la Evaluación. En primer lugar se considera que la sociedad puede aprender a partir de un análisis formal de las intervenciones sociales y de sus resultados, mejorando su capacidad para generar consenso con respecto a lo que es conveniente o no para sus intereses colectivos; en este caso, la Evaluación como práctica social es el instrumento para facilitar este proceso adquiriendo un rol de mediación entre los diversos actores. En segundo lugar, la Evaluación contribuye a que una sociedad se reconozca a sí misma a partir del conocimiento y debate de los intereses y las opiniones

<sup>1</sup> Tomado de: Solarte P., Leonardo (2004). *Las Evaluaciones de Políticas Públicas en el Estado Liberal*. Colección Ciencias Sociales. Cali: Programa Editorial Universidad del Valle (pp. 46-52).

<sup>2</sup> Wholey, Joseph. *¿What can we actually get from program evaluation?* Policy Science, 3. (pp. 361-369). Citado por: Meny, Y.; Thoenig J. C. Op. cit. p. 201.

de los diferentes grupos que la conforman, facilitando su empoderamiento<sup>3</sup> y capacidad de construcción de su futuro<sup>4</sup>.

### **La Evaluación como Herramienta de Responsabilización<sup>5</sup>**

Actualmente los gobiernos tienden a reducir el gasto público y a buscar una mayor eficiencia en su gestión; el ciudadano, a su vez, ha pasado a ser considerado como un cliente que “adquiere” bienes y servicios del Estado. Para ello, se han emprendido profundas reformas al Estado en la mayoría de los países y se han promovido procesos descentralizadores en búsqueda de mayor autonomía y equilibrio fiscal, apareciendo nuevas formas de prestación de servicios a través del mercado. Este escenario ha generado nuevas demandas de responsabilización y transparencia al interior del gobierno, desde los subordinados hacia sus superiores, y desde el gobernante hacia la ciudadanía, con el objeto de presionar el uso apropiado de los recursos y la consecución de resultados en la gestión. La responsabilización incluye dar cuenta sobre muchos aspectos: el cumplimiento de mandatos constitucionales y legales por parte del gobernante, la cantidad y calidad de los bienes o servicios que el gobierno provee, el cumplimiento de los objetivos y planes programados, el uso de los fondos públicos, los niveles de eficiencia y la buena utilización de los recursos, entre otros, y debe ser ejercida en los distintos niveles del gobierno.

El concepto de responsabilización ha evolucionado desde el control de gestión clásico a través de herramientas de fiscalización tradicionales, hasta el control por parte de la ciudadanía. Para este fin, la evaluación es una herramienta que apoya efectivamente diversas formas de responsabilización tales como el control parlamentario, la lógica de resultados en la administración pública y el control social.

En el primer caso, el control parlamentario, la evaluación puede ser encomendada o desarrollada por el Congreso para obtener información objetiva que facilite su labor de control del ejecutivo. En el segundo caso, la introducción de lógicas de control y de evaluación de resultados en la administración y la realización de evaluaciones independientes de las entidades ejecutoras proveen elementos para determinar el éxito o el fracaso de una gestión, en función de la consecución de cambios objetivos y valorables en las situaciones sociales que se desean afectar. En cuanto al control social como mecanismo de responsabilización, se ha mencionado anteriormente que la evaluación puede servir de instrumento para mejorar el conocimiento de la comunidad sobre la gestión de sus gobernantes, permitiéndole ejercer de manera responsable e informada su derecho a exigir resultados a los gobernantes elegidos democráticamente.

### **La Evaluación como Herramienta de Mejoramiento de la Gestión Pública**

---

<sup>3</sup> Fetterman, D.M. (2000). *Foundations of Empowerment Evaluation*. Thousand Oaks, CA: SAGE.

<sup>4</sup> Sangra, Emmanuel (2000). *Evaluation an civil society, the example of the Canton of Geneva*.

Paper presentado en la Cuarta Conferencia de la Sociedad Europea de Evaluación. Lausanne, Suiza. Octubre 2000; en donde se presenta el caso de la Comisión Externa para la evaluación de la Política Pública de Geneva, en la cual tanto su composición, la selección de objetos de evaluación, así como la amplia consulta de intereses ciudadanos, contribuye desde la perspectiva del autor a mejorar la transparencia, el empoderamiento y la mediación en la sociedad civil.

<sup>5</sup> El término responsabilización fue acuñado por el CLAD como un intento por traducir al español el concepto de accountability, aunque - a diferencia del original - incluye el control social por la ciudadanía. CLAD – BID – EUDEBA. *La Responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Ed. Universitaria de Buenos Aires. 2000.

Aunque la teoría administrativa y de las políticas incluye la evaluación como parte de la gestión de las organizaciones y del proceso de las políticas públicas, esta ha adquirido gran relevancia particularmente con la denominada “Nueva Administración Pública”, en los años 90. La “Nueva Administración Pública” presenta una clara orientación hacia la gestión por resultados<sup>6</sup> y la calidad de los servicios.

Este frente de trabajo de la Evaluación como herramienta de gestión de gobierno se orienta a determinar el funcionamiento del aparato institucional, sus programas de acción, la consecución de resultados, a medir la eficiencia y el impacto. Este compromiso requiere diversos niveles evaluativos; el primer nivel macro es la evaluación del desempeño del gobierno entendido como el compromiso democrático con la ciudadanía a partir de determinadas políticas públicas y sus logros; el nivel dos tiene que ver con el desempeño de los programas que cruzan varias organizaciones; el nivel tres corresponde al desempeño de cada organización que ejecuta algún aspecto de las políticas públicas; y finalmente, el último nivel se concentra en el desempeño de los empleados en una organización<sup>7</sup>. Cada nivel evaluativo alimenta procesos de mejoramiento institucional (en la implementación) o de política general (en el diseño y formulación de políticas).

Adicionalmente se promueve la evaluación de diferentes aspectos constitutivos de la estructura del Estado tales como el marco institucional, los mecanismos de regulación, las políticas de descentralización y la política fiscal entre otros, como una herramienta para mejorar el gobierno y orientar los procesos de reforma del Estado<sup>8</sup>.

### **La Evaluación como Herramienta Política de Gobierno**

Con relación al gobierno y su proceso, la Evaluación es una especie de lente mediante el cual el gobernante percibe los asuntos claves de la problemática social y la opinión ciudadana, a fin de incluirlos en su programa o agenda de gobierno; le permite valorar constantemente su imagen pública a partir de la evaluación de los resultados de las acciones emprendidas por su gobierno y de la investigación sobre la percepción ciudadana de su labor. Asimismo la evaluación le puede ofrecer una visión más comprensiva de la gobernabilidad con que cuenta su administración y de las demandas e intereses de sus competidores políticos o de los demás poderes del Estado. Esta finalidad de la evaluación se puede extender para beneficio de todos los demás actores políticos (partidos, poderes públicos) así como de la misma sociedad y sus organizaciones.

La práctica evaluativa desde diversos ámbitos tales como el gobierno, el congreso, las organizaciones civiles, los partidos políticos, etc., aún con objetivos y usos distintos, es una actividad que influye poderosamente en la conformación y funcionamiento de las fuerzas políticas, en virtud del impacto potencial que tiene la difusión y aplicación de sus hallazgos en la imagen pública de los gobernantes, los partidos políticos y funcionarios en general. Evaluaciones positivas se convierten en armas políticas relevantes para los partidos y el gobierno en la medida en que sus resultados sean conocidos de la opinión

---

<sup>6</sup> OSPINA, Sonia (2001). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. En Revista del CLAD N° 19, *Reforma y Democracia* (p. 94). Venezuela.

<sup>7</sup> Ibid. P. 104.

<sup>8</sup> Esta última visión es impulsada fuertemente por la corriente neoinstitucional, aunque autores como Campbell trabajaron desde los años 60's el concepto de la evaluación como elemento para la reforma social.

pública, contribuyendo a generar confianza<sup>9</sup>. Así mismo, un congreso puede utilizar estrategias evaluativas para controlar las actuaciones del gobierno, ampliar su conocimiento sobre los problemas sociales y la percepción ciudadana, desarrollar nueva legislación, aprobar presupuestos<sup>10</sup>, generar debates públicos y reflejar ante la ciudadanía su preocupación por los logros sociales.

Las evaluaciones debatidas en público o en foros académicos pueden tener una incidencia marcada en la validación de las acciones gubernamentales y en la conformación de nuevas iniciativas partidistas de rechazo o de apoyo a la gestión pública. El evaluador, por lo tanto, es un “referente fáctico” en el debate político<sup>11</sup> y su legitimidad dependerá de las características de los clientes de la evaluación.

### **La Evaluación como Herramienta de Validación del Sistema Social e Ideológico**

Un ámbito de actuación mucho más formativo, desde el punto de vista de la Ciencia Política y de la democracia, corresponde a la Evaluación vista como una herramienta de validación del sistema social y político, que contribuye a la construcción de conocimiento sobre su funcionamiento y correlación con las teorías políticas y sociales que lo soportan, bajo un modelo determinado de Estado o de sociedad. Efectivamente, la investigación evaluativa provee evidencia empírica, que puede facilitar la construcción de visiones algo más realistas en un sistema democrático. Este punto de vista, de conocimiento y de investigación generalmente relegado a los académicos, actúa en diversos frentes y se construye a partir de la conjunción de cada uno de los ejercicios evaluativos que se realizan desde las múltiples perspectivas que han aquí descritas.

Uno de ellos está ligado al análisis de la actuación del gobierno (orientaciones, políticas, programas, patrones de gobierno, etc.) desde un escenario social determinado, y permite validar la relevancia y pertinencia (léase coherencia) de las acciones públicas con relación a la problemática social y a las condiciones políticas existentes. El alcance de este análisis se extiende no sólo a una situación local determinada que haya dado origen a una política específica, sino a la sociedad en general. En el primer caso, la evaluación se concentra en determinar la pertinencia de la acción en el contexto inmediato, mientras que en el segundo la evaluación responde preguntas sobre la contribución de las políticas al interés público y al bien común, y su coherencia con el sistema de valores vigente<sup>12</sup>. La evaluación de la política concierne aquí con algunos aspectos vitales en la construcción de las relaciones entre un gobierno y sus gobernados, tales como: las concepciones acerca de lo que debe ser el alcance del gobierno (nivel de intervención), las estrategias que se utilizan para ejercer las funciones, las condiciones políticas vigentes, la problemática social que se privilegia y su conexión con los postulados políticos que el gobierno representa, la forma como se realizan las distribuciones en términos de equidad o de enfoque hacia determinado población, la relación entre gobierno y mercado, así como el rol de cada uno en el mejoramiento social, las características políticas y su relación con las políticas públicas desarrolladas; la conformación de la estructura social, las élites y los grupos de opinión

<sup>9</sup> Wholey, Joseph (1997). Trends in performance measurement. En Chelimsky, Eleanor; Shadish, William, *Evaluation for the 21st Century. A Handbook* (p. 124 y subs.). USA: Sage Publications.

<sup>10</sup> Valadez y Bamberger (1994). *Monitoring and Evaluation Social Programs in Developing Countries*. Washington: The World Bank. 1994. P. 59.

<sup>11</sup> MENY, Y.; THOENIG J. C. Op. cit. P. 212.

<sup>12</sup> Fisher denomina a este segundo aspecto “validación del nivel social”. Fisher, F. Op. cit. (p. 111).

y la forma en que la acción pública incide en su conformación o modificación, el análisis de la estructura institucional del Estado y la influencia de las políticas en su ajuste o cambio.

El segundo frente de actuación de la Evaluación tiene que ver directamente con la validación de las ideologías dominantes con respecto a la forma como se debe regir la sociedad y el Estado, y responde a la pregunta sobre la pertinencia de los supuestos teóricos y metodológicos que sostienen el modelo de Estado con miras a la mejora de las condiciones sociales. Las ideologías representan ciertos valores y soportan teóricamente la aplicación de políticas y la conformación de instituciones, siendo adoptadas por una sociedad o sus organizaciones políticas y sociales, sin perjuicio de que exista concurrencia con otros postulados ideológicos. En este plano evaluativo entran a jugar las concepciones filosóficas y políticas con respecto a la justicia, la equidad, la distribución social, los modelos económicos, los derechos civiles, la libertad de los individuos, las ideologías de los partidos políticos y sus supuestos morales, etc. No sólo se trata de validar concepciones, sino de construir consensos alrededor de valores sociales y poner en evidencia las bondades y defectos del sistema de ideologías existente.

Esta forma de ver la Evaluación<sup>13</sup> es producto de una visión deliberativa de la política y la sociedad, en la cual la construcción de conocimiento y de la sociedad se logra mediante la interacción de los diferentes discursos ideológicos y su expresión en el escenario democrático. Este proceso construye la sociedad y sus representaciones desarrollando acuerdos o permitiendo la dominación de ciertas élites a través de la apropiación y el dominio ideológico. La deliberación, por lo tanto, es la forma en la cual la sociedad puede generar consensos y construcciones colectivas de la realidad social y política, convirtiéndose en un mecanismo para asegurar la práctica democrática.

---

<sup>13</sup> Frank Fisher plantea la necesidad de cuatro componentes evaluativos para las políticas públicas, desde una óptica de argumentación política: evaluación de logros de la política, validación de la pertinencia de la política con respecto a la situación problema, el análisis de la contribución de la política a la construcción de valor en la sociedad, y la evaluación ideológica. Esta última corresponde al análisis del sistema de valores e ideologías que soportan la política. Ibid. p. 155.