



FLACSO
ARGENTINA

REVISTA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Nº 25, Año XIII, octubre de 2025 – abril de 2026

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ARGENTINA

TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

Revista Académica Estado y Políticas Públicas

ISSN : 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas N° 25, Año XIII, octubre de 2025 – abril de 2026.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

Área Estado y
Políticas Públicas.



Directora
Dra. Valentina Delich



Coordinador
Mg. Alejandro Casalis

Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales, funcionarias y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación originales e inéditos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política y de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**, en **CLASE México** y en la **European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPLUS)**.



Por su parte, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra catalogada en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**, en los **repositorios digitales BDU, BDU2 del SIU**, en **MALENA**, en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES** y en el catálogo de la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**.

Asimismo, el **Área Estado y Políticas Públicas** y la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**, han sido los creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

CONTACTO DE LA REVISTA

Teléfono:
(54) (11) 5238-9361
Correo electrónico:
revistaeypp@flacso.org.ar
Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

CONTACTO PRINCIPAL

Cristina Ruiz del Ferrier
Teléfono: (54) (11) 5238-9361
Correo electrónico:
cruiz@flacso.org.ar
Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Equipo Editorial

DIRECTORA Y EDITORA

Cristina Ruiz del Ferrier

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORA DE EDICIÓN

Manuela Viana Trincherio

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede

Académica Argentina, Argentina.

Comité de Redacción

Julieta Campana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Sede Académica Argentina - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires (FCE - UBA).

Alejandro Casalis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina. Instituto de Investigaciones sociales en América Latina (IICSAL FLACSO CONICET), Argentina.

Jessica Fajardo Carrillo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina - Instituto de Investigaciones sociales en América Latina (IICSAL FLACSO CONICET)

Cynthia Ferrari Mango, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Agustina Gradín, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina - Instituto de Investigaciones sociales en América Latina (IICSAL FLACSO CONICET)

Analía Martínez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina

Roxana Mazzola, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina – Instituto de Investigación “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – CEDEP.

Alejandra Racovschik, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Matías Reiri, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina - Instituto de Investigaciones sociales en América Latina (IICSAL FLACSO CONICET).

Verónica Soto Pimentel, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Jorge Tirenni, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Arturo Trinelli, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Consejo Editorial

Claudia Bernazza, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

María Isabel Bertolotto, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

Alberto Bonifacio, Universidad de Buenos Aires (UBA). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina. Argentina.

Horacio Cao, Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA).– Argentina.

Alfredo Carballeda, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Raquel Castronovo, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Daniel Cravacuore, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

Eduardo Crespo, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

Claudia Danani, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Sergio De Piero, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Universidad de Buenos Aires, FLACSO Argentina.

Julio De Zan, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Víctor Ramiro Fernández, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Daniel García Delgado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA), Argentina. (†)

Bernardo Kosacoff, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

Arturo Laguado Duca, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Carlos Leyba, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio César Neffa, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL).
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET),
Argentina.

Nerio Neirotti, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Luciano Nosetto, Universidad de Buenos Aires (UBA).

Alejandro Pelfini, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Javier Pereira, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

Luis Alberto Quevedo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO) Argentina, Argentina.

María Cristina Reigadas, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alberto Riella, Universidad de la República, Uruguay.

Eduardo Rinesi, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS),
Argentina.

Adriana Rofman, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO) sede Académica Argentina.

Carlos M. Vilas, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

Cristina Zurbruggen, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la
República Montevideo, Uruguay.

Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática.

En este sentido, nos complace invitarles a la lectura del número 25 de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que se constituye paulatinamente en un espacio que construiremos entre todas y todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista siga contribuyendo a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el número 25 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitadas a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

Sumario

EDITORIAL	13
Evaluación y democracia en América Latina y el Caribe Por Nerio Neirotti	
DOSSIER	23
Evaluación de Políticas Públicas y fortalecimiento de la democracia Coordinador: Nerio Neirotti	
¿Puede la política pública vivir sin evaluación?	25
Por Saville Kushner	
Institucionalización y profesionalización de la evaluación en las Américas.	35
<i>Un análisis comparativo</i> Por Niklas Zierke, Reinhard Stockmann y Wolfgang Meyer	
La Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC):	59
<i>Construcción de legitimidad democrática a través de redes profesionales de evaluación</i> Por Natalia Aquilino y Olinda Ruiz Franco	
Contribuições para a construção de enfoques contra-hegemônicos e decoloniais de avaliação a partir da América Latina e Caribe	77
Por Alcides Fernando Gussi	
Evaluación participativa y fortalecimiento de la democracia:	95
<i>Una estrategia para la inclusión y el protagonismo ciudadano</i> Por Esteban Tapella y Vanesa Castro	
Enfoques teórico-metodológicos y espacios de acción en la evaluación:	115
<i>Experiencias de profesionales dentro de la línea Evaluación de Programas Gubernamentales de DIPRES</i> Por Eduardo Jael Ubillo Harcha y Andrea Peroni Fiscarelli	
ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN	133
<i>Research Articles</i>	
Balance de la política migratoria del gobierno de Alberto Fernández (2019-2023):	135
<i>El acceso a la documentación argentina bajo la lupa</i> Por Ana Paula Penchaszadeh, María Dolores Linares y Ezequiel Fernández Bravo	

¿Reciprocidad o informalidad? <i>Representaciones sociales sobre mediadores territoriales en un barrio popular del Gran Buenos Aires.</i> Por Javier Nuñez	161
Las Pequeñas Unidades Productivas de Alimentos Artesanales. <i>Un camino hacia la formalización en la Provincia de Buenos Aires (2020-2024)</i> Por Mariana Schweitzer, Mariel Arancio y Guadalupe Castro	185
RESEÑA DE LIBRO <i>Book Review</i>	205
Blutman, G. y Cao, H. (2023). <i>Materia Estado. El futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales.</i> Buenos Aires: INAP. Por Maximiliano Rey	207
SOBRE LES AUTORES <i>About the Authors</i>	213
CONVOCATORIA: NÚMERO XXVI <i>Call for Contributions</i> Tema del <i>Dossier</i> : Gobernanza metropolitana. Los desafíos de gobierno y gestión de las ciudades metropolitanas. Coordinadora: Adriana Rofman. Fecha límite: 01 de febrero de 2026.	218
NORMAS DE PUBLICACIÓN <i>Author Guidelines</i>	223

Editorial

Evaluación y democracia en América Latina y el Caribe

Introducción

La evaluación de políticas públicas en la región de América Latina y el Caribe ha avanzado notablemente a partir de la década de 1990. Dan cuenta de ello el incremento y la calidad de las prácticas evaluativas, el desarrollo teórico y metodológico del campo transdisciplinar de la evaluación, el aumento y la consolidación de estructuras y capacidades gubernamentales, el crecimiento de espacios académicos de formación, el proceso de profesionalización creciente y la proliferación de redes a nivel nacional y regional.

Desde el punto de vista de las capacidades de los gobiernos de la región, se observa que se han desarrollado distintas estructuras institucionales, sean de carácter comprehensivo (sistemas nacionales de evaluación) o referidas a sectores específicos; algunas ligadas al presupuesto y otras articuladas con la planificación (Pérez Yarahuán y Maldonado Trujillo, 2015). De los sectores en los que tradicionalmente se llevaban a cabo evaluaciones, tales como economía, salud y educación, entre otros, se ha extendido la atención hacia nuevas áreas como las de pobreza e inclusión social, ambiente, género y cuestiones indígenas. A su vez, se han desarrollado sistemas de información para brindar insumos a las evaluaciones, se ha incrementado la capacitación al interior del Estado y se han abierto canales de difusión pública sobre las políticas orientados a la ciudadanía.

En cuanto al conocimiento y a las capacidades de los evaluadores, se podría hablar de avances progresivos, contando con el desarrollo metodológico y teórico al comienzo, el fortalecimiento de las herramientas de gestión de las evaluaciones posteriormente, para seguir luego con la articulación entre los aspectos técnicos y los políticos, y el incremento de la capacidad comunicativa. Ha sido muy destacable la proliferación de ofertas de formación en evaluación surgidas desde universidades e institutos de educación superior, así como la creación y consolidación de redes profesionales de evaluadores a nivel nacional y regional, todo lo cual, junto con el crecimiento de la función en el sector gubernamental, ha contribuido a generar verdaderos ecosistemas nacionales de evaluación (Ghiano, 2021).

Sin embargo, en general, estos ecosistemas no cuentan con una coordinación adecuada y está presente el interrogante de cuán articuladas están las prácticas evaluativas con la toma de decisiones de los gobiernos y de cuán transparentes son las evaluaciones. También cobra vigencia en nuestros días la pregunta sobre el real uso de éstas, tanto en el nivel general de dirección estratégica de las políticas públicas como en los niveles programáticos e institucionales específicos (escuelas, hospitales, entre otros), lo cual supone contar con un despliegue de líneas de acción tendientes a la apropiación de los conocimientos y recomendaciones evaluativas por quienes son involucrados, tanto del Estado como de la sociedad civil (Stocckmann *et al.*, 2022).

En cuanto a la concepción de la evaluación, se ha pasado de tomar esta función como tarea de fiscalización de carácter punitivo, a considerarla una instancia de aprendizaje que facilita la responsabilización. También se ha dado cierto avance en relación con la finalidad de la evaluación, inicialmente dirigida sólo a los resultados programáticos, y luego enriquecida por la perspectiva de derechos. Se ha difundido la evaluación participativa, que propugna una producción democrática de conocimiento y que incluye las distintas voces de los actores involucrados. Más aún, con la inquietud de superar las visiones tecnocráticas, diversos sectores profesionales y académicos trabajan actualmente sobre la búsqueda de una evaluación con pensamiento propio de la región.

Evaluación y democracia

En esta línea, desde hace tiempo, ha emergido la inquietud por una evaluación al servicio del fortalecimiento de la democracia, desafío presente en cualquier lugar del mundo, pero candente en nuestra región, asolada por dictaduras en el pasado no muy lejano. Las democracias viven procesos de complejidad creciente, fenómeno al que debemos prestar gran atención, a la vez que debemos evitar la tentación de la simplificar su análisis (Innerarity, 2020). Por otro lado, el desafío de robustecerlas dándoles más valor y sustancia cobra mayor vigencia en los momentos actuales, cuando avanzan otra vez las amenazas autoritarias y la polarización política, haciendo los espacios de diálogo cada vez más débiles.

¿Qué puede ofrecer la evaluación –como práctica, espacio institucional, cultura, y campo de conocimiento– para el fortalecimiento de la democracia? En primer lugar, contribuir a la consolidación y la credibilidad en el sector público brindando sus recursos para garantizar buenas políticas, eficaces, eficientes y efectivas. En otras palabras, brindar su aporte al “buen gobierno”, que redunde en mayor bienestar

para toda la población, en la corroboración de los aciertos y la corrección de los errores, en la transparencia y la rendición de cuentas y, finalmente, en el diálogo entre los distintos involucrados en el quehacer de las políticas públicas.

Pero no basta con mejorar la gestión, optimizar recursos y ganar en eficacia. La exaltación de los resultados (presupuestación, gestión y evaluación “por resultados”) propia de la era de la nueva gestión pública, si bien encomiable por superar los anteriores enfoques administrativistas centrados en los procesos –seguimiento, control, auditoría–, tiene como límite el hecho de que sólo se evalúa lo que es planificado o diseñado en los gobiernos (lo que ya se ha decidido). Más allá de esto está la discusión sobre los valores presentes en la priorización de problemas a resolver y las diversas alternativas de solución, por un lado, y sobre la efectivización de los derechos de la población –ya sea que estén insertos en las constituciones y las leyes o que estén en proceso de emergencia al ritmo del debate y la movilización popular–, por el otro. Cuando la decisión y las elecciones de alternativas se apoyan en una voz –la de quien gobierna, asesorado por quien le provee soporte técnico– sin debate de valores, luego sólo se evalúa “si se cumple” con lo planificado (y en caso de que la planificación sea escasa, se trata de ver simplemente si se cumple con lo decidido). En este sentido, la evaluación deviene tecnocrática.

Generar condiciones de equidad supone efectivizar derechos y aquí es donde debemos tener en cuenta que no podemos abordarlos sin contemplar los pareceres de los portadores de los mismos, actores con distintos puntos de vista, valores e intereses (Abramovich, 2006). Los actores (sociales y políticos) –grupos más o menos institucionalizados, con historia o incipientes, conformados en función de su identidad, intereses y valores–, presionan, reclaman, resisten, abogan, promueven, con distintos niveles de capacidad para incidir en la toma de

decisiones (Dente y Subirats, 2014). Las políticas públicas son, por lo tanto, construcciones sociales, resultado del debate público y de las condiciones de fuerza que los diversos actores detentan: cada política es un “campo de juego” donde se disputa el sentido que se le imprime (Bourdieu y Wacquant, 2008; Matus, 2007). Cuando hablamos de actores nos referimos a todos los involucrados y concernidos: no sólo los destinatarios y decisores políticos y técnicos, sino también los equipos administrativos y de gestión, los diversos niveles y sectores de gobierno intervinientes, los proveedores de insumos, los grupos sociales y políticos implicados y todos aquellos “jugadores” presentes en el contexto que se sientan interesados de algún modo por la política pública en cuestión. También contemplamos aquí la necesidad de incluir a todas las voces, haciendo un esfuerzo especial por rescatar las de los sectores vulnerados o más débiles.

Evaluación y participación

Resulta imprescindible reflexionar sobre la necesidad de que la evaluación, para ser democrática, sea participativa. Existen distintos estadios de la participación. En primer lugar, en relación con la producción conjunta de conocimiento y la emisión de los juicios de valor. Recordemos que evaluar es adjudicar valor a una política pública (programa, proyecto o decisión) sobre la base de conocimiento científico. Muchas veces se ha pensado que la participación hace a las evaluaciones menos autónomas y menos rigurosas desde el punto de vista metodológico, pero el crecimiento de prácticas de este tipo ha ido dejando estos temores en el camino. También se ha planteado que terminan siendo más lentas y costosas, lo cual, de ser así es compensado con creces por los beneficios que acarrea: al participar en la producción de conocimiento y el debate sobre los valores, los actores brindan valiosa información de primera mano, validan los procesos paso a paso y se apropian de los resultados

efectivamente a fin de aplicar las recomendaciones. Más allá de los resultados de la evaluación, el propio proceso compartido genera enriquecimiento, capacidades y poder en los participantes (Patton y Campbell-Patton, 2021; Rodríguez Bilella y Tapella, 2018)

El segundo estadio de participación es el referido a la distribución del conocimiento y los aprendizajes que proveen las evaluaciones. No es habitual que exista una estrategia a fin de garantizar que todos los involucrados pueda reflexionar sobre la base de las evaluaciones. Dejando de lado los propósitos de esconder las conclusiones cuando se consideran adversas a los intereses del poder, suele ser común que las evaluaciones queden limitadas al círculo más cercano a la toma de decisiones, o que la difusión quede restringida a portales públicos o sólo a determinadas audiencias. Una distribución efectiva del conocimiento evaluativo supone idear caminos para garantizar su uso (Patton y Campbell-Patton, 2021). Las evaluaciones son instrumentos de mejora y transformación, no sólo en la cúspide de las decisiones sino en todos los ámbitos, incluyendo los espacios institucionales de las burocracias de contacto (servidores públicos que están junto con la población, ubicados en escuelas, centros de salud, delegaciones barriales, etcétera) y las organizaciones de la sociedad civil que representan a los destinatarios de las políticas o que incluso son cogestoras de las mismas. Es dable recordar que, tratándose de políticas públicas, se toman decisiones en todo el proceso de desarrollo de las mismas y en todos los niveles institucionales y que, por lo tanto, es necesario hacer una adaptación del conocimiento producido para brindar condiciones adecuadas de aplicación y de aprendizaje. Se requiere una verdadera “trasposición didáctica” acompañada de propuestas concretas de uso de las recomendaciones para la corrección de la política y herramientas para la puesta en marcha de una mejora continua.

Un tercer estadio de participación democrática de la evaluación es el que se dirige a alimentar la deliberación pública. Se trata de trascender la mera publicación o búsqueda de transparencia a través de portales de gobierno o la difusión de resultados evaluativos por medio de la prensa (Neirotti, 2019). La legitimidad de las decisiones públicas se debería basar en el proceso de debate y desarrollo de opinión pública fundamentada que las preceda y justifique (Habermas, 1998). Es menester generar espacios de conversación por parte no sólo de los gobiernos sino también de las redes o asociaciones profesionales de evaluadores, de la academia y de las instituciones de la sociedad civil que producen información.

Los ecosistemas nacionales de la región cuentan con poco protagonismo de la sociedad civil en relación con la evaluación. Por un lado, ésta es poco conocida y valorada como una función crucial para la transparencia y la discusión sobre las políticas públicas. Tampoco existe una demanda significativa de evaluaciones de políticas. Por otro lado, están emergiendo, pero aún son pocas, las organizaciones de la sociedad civil que se dedican sistemáticamente a seguir y analizar evaluaciones de políticas. Son menos las que evalúan o producen algún tipo de información útil para las decisiones.

Las evaluaciones deberían estar presentes en los ámbitos de deliberación de las políticas públicas y reemplazar las formas superficiales y momentáneas de producción de juicios de valor. Esta es una invitación para asociaciones de evaluadores, gobiernos y espacios académicos y, por supuesto, para las organizaciones de la sociedad civil y las fuerzas políticas en general. A su vez, los evaluadores deberían desarrollar informes y recomendaciones que constituyan insumos para el debate público sobre políticas, sopesando alternativas no sólo técnicas sino también de valor –los fundamentos relacionados con distintas posiciones políticas e ideológicas–. Esto último significaría un recurso de

gran importancia para proveer desde la deliberación insumos útiles para diseñar y sostener políticas de Estado, en una época de polarizaciones marcadas y de tensiones intensas.

Evaluación y evidencia científica

Todo lo anterior nos recuerda un imperativo de la hora, que es la necesidad de reforzar las políticas y las decisiones basadas en evidencia. Además de vivir en una época de amenaza de la democracia y de polarizaciones extremas, se está perdiendo la confianza en la evidencia como requisito ineludible del fundamento de los relatos, las propuestas de políticas públicas y obviamente, de las evaluaciones. Corren aires de menosprecio de la ciencia y de los científicos, a los cuales se los llega a considerar descartables y hasta sospechosos. Sus postulados pierden valor y la verdad resulta negociable. Valen más los enunciados efectivos (útiles para denostar al adversario, al que se termina considerando enemigo, y para endiosar las propias filas) y la apelación a las emociones, que la legitimidad científica (Gutiérrez Rubí, 2023). Además de enunciados efectivos, se los busca breves. Así como es intensa la velocidad de la circulación de datos, también se buscan conclusiones e informes rápidos. En el mundo de las evaluaciones, igualmente estamos cada vez más urgidos por la carrera contra el tiempo. Lo breve y fugaz parece haber llegado para quedarse: el mensaje escueto, el argumento fácil, el lenguaje tronchado, todo lo cual impacta también en las relaciones de sociabilidad.

Vivimos un momento paradójico: Tenemos tanta información que terminamos estando desinformados. La información acumulada, su producción y la velocidad de circulación son inmensas en la era de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, del *big data* y la inteligencia artificial (Han, 2022; Sosa Escudero, 2019). Como siempre ocurrió con la investigación científica (en ella basa sus juicios de valor la evaluación), hace falta contar con las estrategias de búsqueda de datos

significativos, de selección, de procesamiento y sistematización, de indagación de relaciones, correlaciones y causalidades. Es decir, necesitamos recuperar y actualizar las metodologías.

Y no podemos hablar de metodología sin teoría, la que aparece más necesaria que nunca en tiempos de gran complejidad (Rogers, 2008). Hacemos relevamiento de datos, buscamos comparaciones, pero no existe el mismo énfasis en relación con la teoría. Tampoco hay política pública sin teoría, puesto que toda política es una gran hipótesis de intervención que está siendo sometida a la experiencia, o dicho de otra manera: las políticas y programas son teorías encarnadas (Pawson y Tilley, 1997). No tenemos certezas de futuro y de los logros esperados en un mundo complejo, donde la política pública es una gran arena de juego entre los actores con posiciones diversas, el contexto está en permanente cambio y el futuro es impredecible. Los evaluadores necesitan la teoría para contrastar diferentes modos de interpretación y, además de bucear en los postulados que suelen figurar en los fundamentos de los programas o políticas, están urgidos a ofrecer su propia actualización teórica. En esta época se corre el riesgo de que, de no hacer una exposición clara, bien argumentada y robusta, la teoría subyacente en las políticas públicas sea reemplazada por la ideología fácil.

En consecuencia, una ineludible contribución desde la evaluación al fortalecimiento de la democracia no sólo es el rescate, sino también la defensa y la militancia de la evidencia en la construcción de las políticas públicas. Anclar y resguardar la exigencia científica (de ser necesario, resaltarla como una exigencia ética), por un lado, y llevarla como principio a la arena política, por el otro.

Sobre los artículos que se presentan en este *dossier*

Si lo planteado anteriormente –un conjunto de pensamientos que circulan y generan debates en los ámbitos propios de los evaluado-

res, ya sea de carácter político-administrativo como académico o profesional– nos insta a reflexionar, investigar y buscar respuestas sobre la evaluación de las políticas públicas, las y los autores que han colaborado en el *dossier* que aquí se presenta nos brindan gran cantidad de elementos que serán de utilidad para la actualización de nuestras ideas y nuestras prácticas.

Saville Kushner, en su artículo de investigación titulado *¿Puede la política pública vivir sin evaluación?*, señala que este quehacer tuvo gran desarrollo cuando los gobiernos necesitaron conocer resultados y procesos de programas sociales que se encontraban en un estadio experimental. Mientras que en la actualidad, la evaluación (que hacía gala de su independencia de juicio) se encuentra integrada en la administración, sus métodos y alcances están predefinidos y resultan útiles para justificar o promover políticas desde el oficialismo. Se ha avanzado en el desarrollo de análisis evaluativo sobre el proceso de implementación de políticas (a fin de ver si se cumple con las decisiones previas y la planificación), pero existe un espacio poco trabajado que debería ser abordado para fortalecer el carácter democrático de la evaluación: el momento del debate relacionado con los problemas que se deben priorizar, las soluciones que hay que elegir. Es el momento donde se definen y confrontan los intereses y valores que están en juego. Es el ámbito de la “invención” de la política en el que se define su norte y su estrategia. Desde este planteo, el autor insta a abrir las evaluaciones al debate público, a fin de la que la ciudadanía se haga presente en las grandes definiciones de la política, con la mediación de los evaluadores, los cuales deben ofrecer su saber técnico, pero también poner en juego el componente político de los análisis y las decisiones.

A diferencia del artículo de Kushner, que parte de cavilaciones originadas en la profundidad de años de experiencia evaluativa y de debate teórico, Zierke, Stockmann y Meyer presentan en su trabajo *Institucionalización y*

profesionalización de la evaluación en las Américas. Un análisis comparativo una investigación basada en el estudio de once países del continente americano y tres organismos internacionales, apoyándose en la teoría de sistemas y en conceptos neoinstitucionales. Forma parte de un estudio más amplio –*CEval Evaluation Globe Project*– extendido hacia otras latitudes. Desarrollan una síntesis comparativa estructurada, operacionalizada a través de dimensiones e indicadores que –complementada con estudios en profundidad– les permite cotejar los sistemas nacionales de evaluación desagregados en tres subsistemas: *el político, el social y el profesional*. En el artículo de investigación se argumenta que la sostenibilidad de los sistemas nacionales radica en el crecimiento y en la integración de todos los subsistemas, apuntando al fortalecimiento de la demanda política, la apropiación social y la capacidad profesional. Se alerta sobre el carácter predominantemente tecnocrático de las evaluaciones, destinadas fundamentalmente al control fiscal y a la eficiencia administrativa, quedando rezagados los propósitos de transparencia, participación, diálogo y deliberación. Los autores sostienen que, amén de promover y afianzar la evaluación en el ámbito gubernamental, queda pendiente el desafío de profundizar y de ampliar el desarrollo profesional y de fortalecer la demanda, uso y producción de evaluaciones desde la sociedad civil, como requisitos para la democratización de la evaluación.

En su artículo de investigación titulado *La Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC): Construcción de legitimidad democrática a través de redes profesionales de evaluación*, Natalia Aquilino y Olinda Ruiz Franco nos hablan de la trayectoria de la red más importante y abarcadora de la región –que está conformada, a su vez, por dieciséis redes nacionales que representan a catorce países– y nos muestran cómo, de la preocupación inicial en sus primeros años sobre la capacitación y desarrollo

profesional (de tipo más bien técnico), se ha girado el enfoque hacia la articulación política y la incidencia en la toma de decisiones políticas. La investigación consiste en un estudio de caso (la propia red) que, recorriendo su historia desde la creación hasta llegar a su plan estratégico actual, examina los mecanismos a través de los cuales ReLAC promueve la legitimidad democrática y fortalece las redes profesionales como actores democratizadores. El plan es concebido como un ejercicio de reflexionar “desde el Sur”, promoviendo pensamiento autónomo y “epistemologías decoloniales”. A su vez, la estrategia de democratización apunta a ampliar el acceso al mundo evaluativo, al conocimiento y al desarrollo de capacidades. En esta línea, se explica cómo se ha promovido la legitimidad democrática impulsando la transparencia, la participación y la inclusión a través de la articulación de los sistemas evaluativos, la profesionalización inclusiva y la incidencia en las políticas.

Por su parte, Alcides Fernando Gussi entra de lleno en una de las preocupaciones que movilizan a ReLAC y que se refleja en el título de su trabajo: *Contribuições para a construção de enfoques contra hegemônicos e decoloniais de avaliação a partir da América Latina e Caribe*. El autor sostiene que existe un campo hegemónico de la evaluación en la región que reproduce la matriz colonial y neoliberal que proviene del Norte Global, frente al cual emergen contrahegemonías político-epistémicas y metodológicas desde la periferia, que abrevan en valores, saberes, prácticas e identidades autóctonas. En el artículo de investigación se propone una mirada decolonial, con reflexiones conceptuales para fundamentar una opción alternativa a partir de América Latina y el Caribe. Gussi presenta los fundamentos político-metodológicos de una evaluación desde un enfoque antropológico, planteado como punto de partida para profundizar la contrahegemonía en el campo de la evaluación y como camino para develar

las formas de dominación subyacentes en las propuestas que provienen del Norte –y a la vez, para conocer y recuperar los puntos de vista locales–. En ese sentido, resalta la necesidad de estudiar la trayectoria de la política pública a evaluar (haciendo una analogía con los estudios de trayectoria de vida), haciendo una inmersión en el campo de estudio a fin de generar descripciones densas. Esto supone indagar sobre los distintos actores intervinientes y sus concepciones, llevar a cabo estrategias participativas y auscultar los diversos sentidos de la política en pugna.

Otra inquietud que está a la orden del día en la búsqueda de caminos para fortalecer la democracia es la de la participación, que es encarada por Esteban Tapella y Vanesa Castro en su artículo de investigación *Evaluación participativa y fortalecimiento de la democracia: Una estrategia para la inclusión y el protagonismo ciudadano*. En el trabajo se recorre la experiencia de EvalParticipativa, una comunidad de práctica y aprendizaje dedicada a impulsar el enfoque participativo en la región, por medio de procesos colaborativos horizontales. Luego de analizar el crecimiento del campo evaluativo en la región, y específicamente el estado de la evaluación participativa, exponen sobre sus limitaciones y potencialidades, destacando la importancia de fortalecer capacidades, y de hacer las evaluaciones más sostenibles e inclusivas. Son resaltados los fundamentos que ofrece la tradición latinoamericana de la educación popular, la investigación acción participativa y la sistematización de experiencias, íntimamente relacionadas con la dimensión política de la evaluación. Entre los aprendizajes de EvalParticipativa, se menciona la necesidad de trascender las fronteras técnicas de la evaluación, concibiéndola como un proceso social y político que incluye decisiones sobre quién participa, qué se valora, cómo se produce el conocimiento y con qué fines.

A diferencia de los trabajos anteriores, presentamos un caso nacional (Chile) en el

artículo de investigación *Enfoques teórico-metodológicos y espacios de acción en la evaluación: Experiencias de profesionales dentro de la línea Evaluación de Programas Gubernamentales de DIPRES*. Sus autores, Eduardo Jael Ubillo Harcha y Andrea Peroni Fiscarelli (miembros del Grupo Interdisciplinario de Innovación Evaluativa), analizan los enfoques utilizados en la Dirección de Presupuestos e investigan sobre la experiencia de evaluadores externos entrevistados, para develar el predominio de enfoques cuantitativos, orientados por principios de eficiencia y eficacia. Los autores observan que las evaluaciones cuentan con una buena cooperación de los actores institucionales y los expertos, pero rara vez la población a la que se destinan los programas es parte de la evaluación, como tampoco otros actores. La estandarización de la tarea evaluativa, si bien resulta útil para hacer comparaciones interanuales, genera rigidez e impide la exploración de otros enfoques y metodologías. Los autores llegan a la conclusión de que, en relación con estas limitaciones, si bien se trata de un ámbito de robustez institucional con un merecido prestigio, los enfoques utilizados se concentran en el control técnico, restringiéndose de este modo los espacios de creatividad y el potencial democrático que poseen los procesos evaluativos.

Para finalizar...

Deseamos destacar que hemos reunido aportes de miradas diversas, que provienen tanto del mundo académico como del profesional y de las redes; de conocimientos situados que se originan en distintas latitudes, ya sea del hemisferio norte como de la región de América Latina y el Caribe; y de posiciones con trasfondo político-ideológico de diferentes matices. Este es precisamente el propósito de nuestro esfuerzo: brindar una pluralidad de miradas, como no podría ser de otra manera en un ejemplar que está dedicado a la cuestión de la democracia. Desde la diversidad, se proporcionan pistas concretas para alimentar la

pensamiento que está en plena vigencia. En este marco, deseamos generar estímulos para el desarrollo de nuevas investigaciones y la multiplicación de espacios públicos de debate sobre evaluación y democracia.

Por último, quisiera expresar todo mi agradecimiento al equipo de la *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Argentina por haber ofrecido la oportunidad de organizar este *dossier* y a los autores de los artículos de investigación por su inestimable colaboración.

Nerio Neirotti

Buenos Aires, septiembre de 2025

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*. (88): 35-50.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (2008). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cousins, J. B. & Whitmore, E. (1998). *Framing participatory evaluation*. En R. F. Conner, P. J. Gamble & M. L. E. Guiton (Eds.). *The handbook of evaluation and measurement* (pp. 58-75). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Ghiano, M. C. (2021). *Capacidades individuales en evaluación de políticas públicas: Aportes para la profesionalización de la Evaluación con enfoque en América Latina y el Caribe* [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Córdoba]. Repositorio Digital de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC).
- Gutiérrez-Rubí, A. (2023). *Gestionar las emociones políticas*. Buenos Aires: Gedisa.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- Han, B.-C. (2022). *Infocracia. La digitalización y la crisis de la democracia*. Buenos Aires: Penguin Random House.
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Matus, C. (2007). *Teoría del juego social*. Remedios de Escalada: EDUNLA.
- Neirotti, N. (2019). *Los desafíos de la evaluación para el fortalecimiento de la democracia*. En N. Neirotti (Coord.), Mattalini, M. y Carpinacci, L. (Eds.). *Evaluación y toma de decisiones. Diálogos entre políticos y académicos para fortalecer la democracia* (pp. 23-55). Remedios de Escalada: EDUNLA.

- Patton, M. Q. & Campbell-Patton, C. E. (2021). *Utilization-focused evaluation*. Thousand Oaks, CA.: SAGE Publications.
- Pawson R. & Tilley N. (1997). *Realistic evaluation: An introduction to a new paradigm in social research*. London: Sage Publications.
- Pérez Yarahuán, G. y Maldonado Trujillo, C. (Eds.). (2015). *Panorama de los sistemas nacionales de seguimiento y evaluación de programas y políticas públicas en América Latina*. México D.F.: CLEAR - CIDE.
- Rodríguez Bilella, P. y Tapella, E. (2018). *Dejar huella. Historias de evaluaciones que marcaron la diferencia*. San Juan: Editorial UNSJ.
- Rogers, P. J. (2008). Using programme theory to evaluate complicated and complex aspects of interventions. *Evaluation*. 14 (1): 29-48.
- Sosa Escudero, W. (2020). *Big data*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Stockmann, R., Meyer, W. & Szentmarjay, L. (Eds.). (2022). *The Institutionalisation of Evaluation in the Americas*. Cham: Springer Nature Switzerland AG.



DOSSIER:

**Evaluación de Políticas Públicas y
fortalecimiento de la democracia**

Coordinador: Nerio Neirotti

¿Puede la política pública vivir sin evaluación?*

Can public policy survive without evaluation?

Por Saville Kushner**

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2025.

Fecha de Aceptación: 26 de agosto de 2025.

RESUMEN

La evaluación de programas se concibió y prosperó en una época en la que los gobiernos occidentales estaban ávidos de información. Los programas sociales se habían descubierto recientemente como laboratorios de experimentación política. Se valoraba la independencia de los evaluadores, ya que permitía a los responsables de las políticas distanciarse políticamente de hallazgos indeseables (pero útiles). En la actualidad, nos enfrentamos a gobiernos asertivos y seguros de sí mismos en sus políticas. La evaluación, cuando es útil, sirve para legitimar y promover las políticas. Se integra cada vez más en el sistema administrativo, o bien su alcance y métodos están predefinidos. ¿Puede el desarrollo de políticas democráticas avanzar con inteligencia y sensibilidad sin el tipo de evaluación que antaño impulsaba la acción informada? ¿Cómo responde la comunidad de la evaluación a esta nueva realidad política?

Palabras clave: *Políticas Públicas, Evaluación de Políticas, Roles de la Evaluación.*

ABSTRACT

Program Evaluation was conceived and flourished at a time when governments in the West were hungry for information. Social programs had recently been discovered as laboratories for policy experiment. The independence of evaluators was valued since it allowed the policy-shapers to distance themselves politically from unwelcome (but useful) findings. Today, we confront governments that are assertive and self-assured in their policy. Evaluation, where useful, serves to legitimate and advance policy. It is increasingly brought inside the administrative system, or else its scope and methods are pre-specified. Can democratic policy development proceed intelligently and sensitively without the kind of evaluation that once fuelled informed action? How does the evaluation community respond to this new political reality?

Keywords: *Public Policy, Politics of Evaluation, Evaluation roles.*

* Este artículo de investigación ha sido traducido por el Dr. Nerio Neirotti.

** Profesor Emérito por la University of the West of England, Reino Unido. Ha ocupado puestos de profesor en el Reino Unido, Nueva Zelanda y los Estados Unidos. Correo electrónico: savillekushner456@gmail.com

Introducción: contextos de descubrimiento y de acción

Todas las políticas públicas surgen de juicios, y todos los juicios se forman a partir de ciertos criterios identificables. Ninguna política pública, ya sea extremista o moderada, que represente continuidad o cambio puede emerger de un vacío de deliberación. Esto apunta al uso de la evaluación en lo que se ha denominado *el contexto de descubrimiento*¹, es decir, antes de la implementación de la política. Por supuesto, los criterios de los que emerge una política pueden ser estrechos, ideológicos o racionales, confidenciales o transparentes, resultado de un análisis o de un prejuicio, previstos o espontáneos. Pero los criterios existirán y actuarán como parteros de juicios que finalmente se materializan en políticas. Si definimos la evaluación en los términos más genéricos como “procesos de análisis y juicio que sustentan la toma de decisiones”, entonces es tan inevitable como la cosecha de un agricultor que sigue un plan agrícola determinado.

El otro aspecto de la evaluación involucra al tomador de decisiones, quien necesita evaluar la solidez de la política, su éxito en la implementación y las reacciones hacia ella. Aquí, entramos en el contexto de acción². Esto adquiere importancia allí donde la política choca

con la sociedad y encuentra resistencias y facilitadores, y se puede pedir a la evaluación que documente su interacción. La retroalimentación de la evaluación es útil para que el tomador de decisiones haga cálculos políticos sobre lo que se puede lograr dentro de límites identificables.

La sostenibilidad de las intenciones desde el contexto de descubrimiento hasta el contexto de acción es, con mayor frecuencia, lo que la evaluación está diseñada para evaluar. ¿Estamos logrando lo que originalmente aspirábamos? En caso negativo, ¿por qué no? Y en caso positivo, ¿qué hizo que la política funcionara?

Los criterios y la política del juicio

Esta definición genérica de evaluación no dice nada sobre cómo se llega a los criterios de juicio, ni sobre la justificación social y política para elegir los criterios. En este sentido, es neutral, puramente racional. Por supuesto, sí dice que alguna forma de evaluación previa a la decisión es inevitable, predeterminada. Todos los políticos y sus asesores realizan evaluaciones. A veces recurren a personas contratadas para apoyar, fortalecer, legitimar o simplemente publicitar sus deliberaciones. En ese sentido, entonces, la política pública no puede vivir sin un juicio evaluativo, así como un político no puede sobrevivir sin votos populares. Sin embargo, esta definición se queda corta en comparación con la forma en que los teóricos de la evaluación, desde la década de 1960, han concebido la evaluación: como una práctica y como un servicio. Se ha invertido una gran cantidad de energía discursiva en concebir definiciones de evaluación que, con bastante frecuencia, conducen al escrutinio de los criterios de juicio, los juicios mismos y las consecuencias de esos juicios. Gran parte de esto se ha producido a través de la comprensión temprana de que el proceso de juicio que conduce a una decisión política tiene una dimensión política. Aquellos que evalúan bajo la bandera de la primera definición tienen

1 Nota del Traductor (en adelante, N. del T.): En el original en inglés dice “*context of discovery*”. Se trata del momento previo a la decisión de implementar una política, esto es, cuando se analizan los problemas a resolver y las alternativas de solución. Es la instancia en la que se ponen en juego y discuten valores y criterios de carácter político. Se puede traducir también como *momento de génesis, de gestación o de surgimiento*.

2 N. del T.: El contexto de la acción (“*context of action*”) refiere a la instancia de implementación de una política pública.

poco acceso al contexto de descubrimiento. Su mirada se dirige con mayor frecuencia “hacia abajo” del sistema para evaluar cuán leal es ese sistema para materializar las aspiraciones de la clase gobernante.

Quizás haya pocos que se autodenominen “evaluadores democráticos”, por ejemplo, pero hay pocos que negarían que los derechos de información de los ciudadanos de alguna manera se inmiscuyen en ese proceso. Como sostiene Neirotti (2012): “el uso contemporáneo de la evaluación ya no se considera responsabilidad exclusiva de los tomadores de decisiones.” De hecho, House (1978) sugiere que todos los modelos de evaluación existentes (en ese momento) eran variaciones de un tema común: “variaciones en las suposiciones sobre la ideología liberal o, si se prefiere, las concepciones de la democracia liberal.” Las discusiones en las que House desempeñó un papel central han llevado inexorablemente a cuestionar: los derechos a la información surgida de los ejercicios de evaluación (como lo hace Neirotti); los argumentos sobre qué criterios, y de quiénes, deben ser tomados en cuenta a la hora de sopesar los juicios en materia política; y tanto la naturaleza como la justificación para ejercer la autoridad al emitir juicios (¿son responsables los tomadores de decisiones de políticas?). Permítanme tomar solo un ejemplo. Al momento de escribir esto, Gran Bretaña ha elegido recientemente un gobierno laborista de centro-izquierda. Contra todo pronóstico y contra la ideología del partido ampliamente aceptada, el gobierno propone un recorte muy sustancial de los beneficios para las personas con discapacidad. Esta decisión política fue respaldada con análisis económicos basados en criterios de costo-beneficio que determinaron que el país no podía permitirse el nivel actual de pagos de bienestar. De hecho, el gobierno afirmó hacer transparente el contexto de descubrimiento: su análisis económico que apuntaba inexorablemente a recortar los beneficios. Ha estallado una enérgica discusión nacional que

desafía los criterios, con opositores a los recortes que dicen que los criterios de justicia social prevalecen sobre los análisis económicos, que el contexto de descubrimiento se construyó en torno a una narrativa falsa. Debajo de estos argumentos subyace la pregunta más profunda de si el gobierno tiene la justificación política para hacer una ruptura ideológica con los valores del partido de larga data.

Este tipo de controversia define el espacio social y político que muchos verían como el campo en el que la evaluación de políticas debería operar. En este espacio podemos articular puntos de vista y valores en competencia y lubricar el debate público con evidencia sólida —bueno, un debate que no es a menudo público, pero que involucra a quienes representan lo público—. De hecho, muchos ven este espacio como la definición de la evaluación, en el sentido de que la evaluación surge de la discusión en la esfera pública (House, 1980, 2010). La evaluación se ve en general como una acción pública, como un elemento de gobierno abierto, que hace que el contexto de descubrimiento sea transparente y esté abierto al escrutinio público. Los políticos y asesores a veces son arrastrados a ese espacio de mala gana, y eso, en sí mismo, depende de cuán liberales sean las normas políticas prevalecientes.

El colapso de la deliberación en la política

En el momento de la difusión, la falta de voluntad de la comunidad que da forma a las políticas para ser arrastrada a ese espacio deliberativo parece intensificarse. Los movimientos políticos recientes han visto el ascenso de gobiernos que o bien están impacientes por impulsar sus agendas ideológicas, o bien son gobiernos comprometidos con políticas pre-determinadas que favorecen a una pequeña minoría (de élite). Las ocasiones en las que los gobiernos buscan activamente esos espacios deliberativos y evaluativos están disminuyendo. Los resultados, y las consecuencias, de

contratar a partes externas para gestionar las deliberaciones son demasiado impredecibles. Por lo tanto, el contexto de descubrimiento está cada vez más sujeto a la ocultación. Esto es especialmente cierto cuando la política gubernamental se basa en una única narrativa, excluyendo alternativas. Una vez más, la política de austeridad proporciona el ejemplo más destacado. Se ha basado en la única narrativa de “presupuestos equilibrados”, la intolerancia a la deuda, de que las medidas de bienestar son demasiado caras y de que la sociedad depende de la concentración de la riqueza entre los ricos. Hay narrativas económicas y sociales alternativas que pueden ser más atractivas para el electorado, pero que socavan los niveles de control central que resultan de la austeridad y que son favorecidos por el gobierno. Por lo tanto, parece que nos estamos moviendo hacia un mundo en el que la política pública podría sentirse más cómoda viviendo con procedimientos evaluativos internalizados. La amenaza de que surjan múltiples narrativas de una evaluación incontrolada (independiente) es demasiado grande. Desde regímenes autocráticos como en Hungría, Rusia y el gobierno de la Unión Europea; hasta regímenes democráticos liberales como en el Reino Unido y España; e incluso a regímenes excéntricos modernos como en la Argentina y en los Estados Unidos, las agendas políticas son por demás celosamente custodiadas por los funcionarios para ser cuestionadas en público. La política pública puede, de hecho, vivir sin los tipos de evaluación que se ofrecen tan consistentemente.

Quizás esta visión liberal³ y de gobierno abierto de la evaluación se practique muy poco. Los evaluadores rara vez se desvían de las

estipulaciones de sus contratos, y los contratos de evaluación rara vez prevén el debate público y mucho menos provocan discusiones. El traslado de las funciones de evaluación a los reguladores estatales y los sistemas de inspección es un cambio lejos de escudriñar el contexto de descubrimiento. En su mayor parte, los evaluadores informan a los administradores de la política gubernamental, no directamente a quienes dan forma a esa política y, por lo tanto, los informes de evaluación con demasiada frecuencia no logran comprometerse con la política. Y, por supuesto, las burocracias, culturalmente, se resisten a la apertura. Una proporción significativa de los informes de evaluación se limita al secreto, y lo lamentamos. Pero, no obstante, la aspiración liberal forma la base de gran parte de la conversación sobre evaluación en conferencias, en revistas como esta, en seminarios virtuales y, por supuesto, en tesis de estudiantes. De hecho, esta es una de las grandes paradojas en el campo de la teoría y de la práctica de la evaluación.

A todo esto, por supuesto, se suma el auge de la Inteligencia Artificial (IA). Además de hacer aún más complejos los desafíos contemporáneos sobre el estado y la veracidad de la información, la IA plantea preguntas difíciles sobre la propiedad del conocimiento. Esto es una ventaja para aquellos gobiernos que buscan controlar la narrativa y afirmar su propiedad de los criterios con los que se toman los juicios en materia política. Los algoritmos son determinantes significativos de la producción de IA, y los algoritmos están lejos de ser públicamente accesibles. Sin embargo, son accesibles para la comunidad política. Quizás no tanto en términos de control de contenido político, aunque eventos recientes en los Estados Unidos parecen sugerir que ha habido casos de politización del algoritmo. Pero es mucho

3 N. del T.: El término *liberal*, en la tradición política británica, designa corrientes de orientación progresista y pluralista, lo cual difiere de la acepción predominante en América Latina, donde se asocia al liberalismo económico

co y a posiciones conservadoras ancladas en un pensamiento único.

más probable que los algoritmos caigan dentro del ámbito de las narrativas dominantes, que reproduzcan las voces más fuertes. Este es el resultado de que la IA sea, esencialmente, un procedimiento estadístico. En tal caso, la ideología se filtra en los resultados de la IA, incluso cuando no hay un intento de introducirla a propósito. Con o sin la comunidad de evaluación, el algoritmo se convertirá, a corto plazo, en un campo de batalla político clave. ¿Tendrán acceso los evaluadores liberales para documentar esa batalla?

Una vez más, la evaluación que aspira a su independencia se convierte en una amenaza. El equivalente de la evaluación al algoritmo es la validez, es decir, aquello que pone un marco epistemológico y ético alrededor de los resultados de la evaluación. Como hemos comentado recientemente un colega y yo (Kushner & Stake, 2025), la comunidad de evaluación ha desviado su atención de abordar los desafíos contemporáneos con respecto a la validez por la comercialización y politización de la evaluación. Mientras tanto, la IA amenaza con desestabilizar todas las consideraciones sobre la validez del conocimiento. En algún sentido, es posible que la comunidad de evaluación no esté bien posicionada para enfrentar estos desafíos contemporáneos. Un elemento significativo de la validez está predeterminado por nuestros contratos, ya que recibimos instrucciones sobre cómo y dónde recopilar datos y por la afirmación no poco común de nuestros patrocinadores administrativos de poseer, no sólo el informe, sino también los datos de la evaluación. Con la IA como su herramienta, el gobierno puede muy posiblemente prescindir de la necesidad de evaluadores independientes.

Pero, ¿dónde nos deja esto a nosotros y a la comunidad que da forma a las políticas, en términos del servicio público al que muchos evaluadores aspiran? Una expresión común entre los evaluadores es que aspiramos a proporcionar a los patrocinadores la información que necesitan, más allá de la información

que quieren. Esto se centra en el contexto de acción donde argumentamos que los patrocinadores y los gerentes de la organización necesitan aprender la mecánica de la ingeniería social. Procuramos generar instancias de diálogo con los patrocinadores para ampliar la agenda de evaluación establecida, de modo que ellos mismos se reconozcan como destinatarios de la evaluación; es decir, que puedan aprender de ella sobre la innovación y sobre la tensión que se da entre quienes la facilitan y quienes la resisten. La independencia del evaluador (es decir, el evaluador es libre de construir una agenda en respuesta a las complejidades descubiertas) también es útil para el patrocinador: políticamente, en el sentido de que pueden dar un paso atrás de los resultados cuando sea conveniente; y en términos de desarrollo, en el sentido de que pueden usar la evaluación para aprender más sobre las organizaciones que gestionan (una de las razones por las que Barry MacDonald pudo poner en práctica sus ideas sobre la evaluación democrática fue la promesa de que la evaluación miraría detrás de las 'cortinas de cumplimiento' que con demasiada frecuencia ocultan las realidades organizativas a los gerentes *senior*. Ellos querían un conocimiento íntimo de las organizaciones que gestionaban).

Por supuesto, los crecientes casos de gobierno autoritario y de gobierno democrático que buscan centralizar el control a menudo sienten poca necesidad de evaluación en el contexto de descubrimiento y se centran en el contexto de acción. La política pública es obligatoria y se espera el cumplimiento, tanto de los facilitadores como de quienes resisten. No hay necesidad de mirar las fuentes de la política. Las necesidades del patrocinador de la evaluación quedan en un segundo plano, mientras que sus deseos terminan por imponer la agenda. Entendemos esto como una evaluación orientada al impacto y a la aceptación, que persigue el cumplimiento y aparta deliberadamente la mirada de un escrutinio de

la política. Es por eso que, en el Reino Unido, una cantidad significativa de territorio de evaluación ha sido tomada por sistemas nacionales de inspección y regulación. La OFSTED (*Office for Standards in Education*), por ejemplo, centra sus juicios exclusivamente en cómo y qué tan bien las escuelas cumplen con la política educativa, atribuyendo el éxito y el fracaso a los niveles de cumplimiento. La posibilidad de que algunas deficiencias educativas puedan ser el resultado de una política defectuosa nunca se explora. Por lo tanto, la respuesta a la pregunta, ¿puede la política pública vivir sin [lo que nosotros vemos como] evaluación, se acerca inquietantemente a la respuesta “sí, muy posiblemente”. Podríamos estar en el umbral del fin de nuestro preciado rincón de la acción social: la evaluación por encargo. El gobierno abierto parece estar desapareciendo, la democracia se vuelve menos liberal, el control narrativo se endurece. ¿Quién necesita una evaluación liberal?

Esto no nos desactiva necesariamente. La evaluación encontró un hogar natural en las universidades, mucho antes de su captura por consultorías privadas y por el sistema administrativo, y puede ser a la universidad a donde se retire el liberalismo. Mientras las instituciones de educación superior mantengan la autonomía y el control presupuestario, esto proporciona un respiro temporal con grados de protección. Fue desde las oficinas universitarias que los primeros fundadores de la disciplina y la práctica desarrollaron el vocabulario de la evaluación ‘independiente’ e ‘imparcial’. Y la evaluación de políticas y programas todavía será solicitada, aunque el peligro es que pueda ser aún más politizada, en términos de restringir el acceso a los criterios de juicio y hacer que las agendas de evaluación sean más excluyentes de lo que ya lo son con frecuencia. Lo más probable es que la evaluación formal que se lleve a cabo se internalice para un control político a gran escala. Todo esto ha estado en marcha durante algunos años y ya es recono-

cible. Como hoy, nos exige tomar decisiones personales (ocasionalmente, institucionales) sobre cuán dispuestos estamos (o podemos permitirnos) a resistirnos a aceptar un contrato para una evaluación que sea completamente ‘burocrática’. Los evaluadores con familias e hipotecas a veces se ven obligados a una baja resistencia.

Cualquiera que sea el futuro incierto para nuestra disciplina, este es un momento convincente para hacer un balance y reflexionar sobre la brecha entre nuestras aspiraciones liberales y las duras realidades de la política de evaluación moderna. Quizás esto podría darnos una guía sobre cuál podría ser nuestro enfoque en esos espacios de acción que nos queden. Si estos parecen oponerse a la patología política que he sugerido anteriormente, no se sorprendan. Trabajé de cerca con Barry MacDonald y soy un defensor de larga data de su enfoque democrático de la evaluación. Lo que los evaluadores de hoy enfrentan es un creciente déficit democrático en muchas sociedades occidentales, así como en las de nuestros vecinos en el Este, y esto puede y debe formar la base de la teorización sobre el futuro de la evaluación de políticas. América Latina tiene un excelente historial en la adaptación de la evaluación de programas y políticas a sus contextos políticos, a veces volátiles, basándose en las tradiciones de los movimientos participativos y centrados en el ciudadano (Kushner & Rotondo, 2012; Font, 2025). Martinic (2010) muestra cómo, en toda América Latina, las reformas educativas contra la pobreza arrastraron a la evaluación, lo que llevó a una “evolución en los estudios de evaluación en la región, una que se aleja de las explicaciones externas para estudiar de manera más importante los procesos internos: las interacciones y subjetividades de los actores en los contextos escolares y del aula.”

Este cambio de ‘explicaciones externas’ al estudio de ‘procesos endógenos’ es característico del auge de la evaluación cualitativa/na-

rrativa/de estudios de caso en Gran Bretaña y en los Estados Unidos, y fue un motivador de la necesidad de desarrollar nuevas formas de validación para los estudios de evaluación. De hecho, Kushner & Stake (2025) definen la rápida liberalización de la evaluación de programas y políticas como un desplazamiento de la validez interna a la externa: de una preocupación predominante por la integridad del diseño de la evaluación, a una preocupación por la pertinencia y la equidad de la evaluación (House, 2010). Parte del cambio que estamos viendo hacia la politización e internalización de la evaluación implica un regreso a los “estándares de oro” en los criterios de validez, afirmando el control del patrocinador sobre el uso del método. Gran parte del siguiente argumento se basa en una defensa de la validez externa.

Un retorno a los principios

Si la evaluación tal como la hemos conocido continúa sobreviviendo, en cualquier forma/ espacio, tendremos que responder a los contextos políticos contemporáneos de acuerdo con nuestros valores declarados. Permítanme enunciar lo que creo que son estos principios. Aquí, miraré hacia atrás a las elevadas aspiraciones de los primeros teóricos de la evaluación, pero también hacia adelante, a un posible regreso generalizado a los valores políticos liberales y la respuesta de los evaluadores a la situación contemporánea. Tengo pocas expectativas de que los evaluadores puedan realizar plenamente lo que estoy a punto de exponer. Pero los ofrezco como una tendencia deseable, quizás no más que un recordatorio de la creciente brecha entre lo que los evaluadores aspiramos a ser y lo que se nos permite llegar a ser. Si la evaluación sobrevivirá al ataque de los movimientos políticos antidemocráticos dependerá, en cierta medida, de nuestra respuesta a ellos.

Me concentraré en el papel del evaluador, en reconocimiento de la distinción temprana

de Michael Scriven entre los roles de la evaluación y los objetivos de la evaluación, es decir, cómo posicionar la evaluación en un proceso político; y el territorio que se espera que abarque la evaluación. O, para qué sirve la evaluación, a diferencia de lo que la evaluación pretende hacer. Los principios se pueden describir en forma de tres orientaciones políticas para el trabajo de evaluación. Estos son:

1. El evaluador de políticas es responsable de multiplicar la narrativa

Los evaluadores deben resistir la tendencia contemporánea entre los gobiernos a depender de (y, a veces, a insistir en) explicaciones únicas para los eventos: narrativas únicas. Una obligación para los evaluadores de programas y políticas es generar múltiples narrativas en torno a los problemas que surgen en el curso de su trabajo. La democracia y el humanismo exigen que el ciudadano sea libre de emitir sus propios juicios sobre la calidad del servicio que recibe de las clases políticas. Dichos juicios se basan en la experiencia de vida y los valores personales. No es posible movilizar los valores propios sin deliberación –pensamiento privado y debate público–. La deliberación, a su vez, requiere opciones, alternativas y la libertad de elegir entre ellas (Rawls, 2017). Si el evaluador no genera esas alternativas a partir de la inevitable pluralidad de valores e intereses, ¿quién más puede hacerlo?

2. El evaluador como curador⁴ de justificaciones

Uno de los principios del humanismo que se convierte en un pilar de la democracia es que todas las formas de autoridad son capaces y

4 N. del T.: El autor utiliza el término en el sentido ampliado que se le da en ciencias sociales: alguien que selecciona, organiza y sistematiza un conjunto de justificaciones y que, eventualmente, deviene mediador.

están obligadas a explicar lo que legitima su poder, y a ofrecer justificaciones que coincidan con las necesidades y valores de los ciudadanos. La Reforma Europea (siglo XVI) aplicó este principio al clero, que había reclamado la justificación para ejercer el poder de fuentes divinas. A medida que el cristianismo cambió para predicar la igualdad de las almas y la responsabilidad personal de la relación de cada uno con Dios, esta justificación se desvaneció. La situación actual bajo gobiernos asertivos que pueden estar en tensión con sus ciudadanos no es muy diferente. Incluso si un gobierno ha sido elegido democráticamente, esto no es suficiente para otorgar legitimidad a su agenda política. Por supuesto, todos los gobiernos enfrentan desafíos de la oposición parlamentaria y los medios de comunicación, pero en relación con los programas y políticas bajo el escrutinio de la evaluación, aquí se encuentran oportunidades para revisar (imparcial e independientemente) la legitimidad política de los experimentos sociales. Esta dimensión de la evaluación debe destacarse en nuestros discursos e informes.

3. Los evaluadores deben ser promotores del debate público

Neirotti (2012) señala que “se asume que el evaluador termina su trabajo cuando presenta los resultados de su investigación y el buen uso de dicha información será entonces responsabilidad del político. Pero esto plantea la cuestión de si los sistemas de evaluación deberían poner sus conocimientos a disposición de un público más amplio incluyendo los actores de todos los niveles.” Este ha sido durante mucho tiempo un tema de discusión en torno a la evaluación y la democracia. Los cambios políticos contemporáneos lo hacen más relevante. De hecho, Barry MacDonald (1987), autor original de la Evaluación Democrática, argumentó que el evaluador debería “aspirar al estatus de *‘best-seller’*”. Las administraciones gubernamentales que son celosas de su información y

sus agendas favorecen el secreto que ha dominado la evaluación, la cual informa, en su mayor parte, a los administradores. Como invita Neirotti, deberíamos ver a los parlamentarios, líderes comunitarios, organizaciones profesionales y a la sociedad civil como audiencias legítimas para nuestro trabajo.

Mantengo mi optimismo para el futuro. No necesariamente para el futuro de la evaluación democrática. Ésta bien puede haber disfrutado de una existencia breve. Pero mi optimismo es por la persistencia de esos espacios deliberativos en los que ha operado nuestra evaluación. La evaluación de programas y políticas no es la única forma en que podemos poblar ese espacio para hacerlo democráticamente efectivo. Los enfoques democráticos/liberales de la evaluación se centran en el intercambio –esencialmente, la deliberación–. MacDonald hablaba del evaluador como un “intermediario de información”, que revela aspectos del trabajo y la vida de un grupo organizativo o político a otros, haciendo que la información sea transparente. Esto remite a un enfoque cívico de la evaluación, un alcance de la evaluación que resulta cercano y accesible, en el que ésta puede alimentar la conversación social. Las políticas pueden formularse en escalas más grandes, nacionales, pero se concretan o adaptan en los niveles locales. El anhelo frecuente de control entre los políticos nacionales a menudo surge de una frustración de que sus carreras fracasan junto con la impotencia de sus políticas. El autoritarismo puede ser un producto de esta frustración tanto como puede surgir de la inflexibilidad ideológica.

Una conclusión optimista

Mi optimismo, por lo tanto, reside en la creencia en la persistencia del intercambio cívico, la vida cívica. Los tres principios que expuse anteriormente están diseñados para nutrir precisamente este tipo de intercambio, para preservar la memoria del tipo de espacio político que ha sido tan nutritivo para la evaluación

en décadas anteriores. A menudo me he referido a la creencia de Richard Rorty (1998) de que el avance moral es una condición *sine qua non* de la sociedad moderna. A medida que la sociedad se vuelve más compleja, sus procedimientos y sus desafíos se vuelven más sofisticados. La necesidad de una fuerza laboral sofisticada, una base de consumidores y recursos intelectuales crece y se amplía. La inclusión se convierte en una necesidad, la educación deviene más abarcadora. De hecho, una de las características definitorias del humanismo de Rorty (1999) es que “la conciencia moral de cada nueva generación es ligeramente diferente de aquella de la generación anterior”, y que esto es inexorable. De hecho, aquí se encuentra una explicación para la desaparición de las dictaduras en América Latina: la supresión de la imaginación simplemente se volvió insostenible; la convergencia de la necesidad de los ciudadanos y del empresariado, de una expresión social y económica más sofisticada, se volvió demasiado apremiante para el progreso económico. Los regímenes extremistas (por muy poderosos, crueles y despiadados que puedan ser) son excéntricos y frágiles. Las sociedades modernas y avanzadas tienden, por defecto, hacia la estabilidad y el equilibrio, la equidad y la eficiencia.

Hasta ahora, la evaluación de programas y políticas ha disfrutado de los frutos de un largo período de relativa estabilidad en las naciones occidentales, en el que los criterios de calidad que sustentan las políticas públicas han estado, en cierta medida, abiertos a la discusión. Actualmente, somos testigos de un serio desafío a eso. Regresaremos a alguna forma de equilibrio social y económico, en mi opinión. Queda por ver si la evaluación sigue siendo parte de la nueva configuración y, en cierta medida, seguramente, depende de nuestra respuesta a las amenazas contemporáneas.

Referencias bibliográficas

- Font Echarte, L. (2025). El rol de la evaluación participativa en contextos de polarización en América Latina. *EvalParticipativa*. Disponible en: <https://evalparticipativa.net/2025/05/06/transformar-politicas-y-fortalecer-democracias/>
- House, E. R. (1978). Assumptions underlying evaluation models. *Educational researcher*. 7 (3): 4-12.
- House, E. R. (2010). *Evaluating with Validity*. Leeds: Emerald Publishing.
- Kushner, S. I. & Rotondo, E. (2012). Evaluation Voices from Latin America. *New Directions in Evaluation*. #134: 1-112.
- MacDonald, B. (1987). *Evaluation and the control of Education*. En R. Murphy & H. Torrance. *Issues and Methods in Evaluation* (pp. 36-49). London: Paul Chapman.
- Martinic, S. (2010). La evaluación y las reformas educativas en América Latina. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*. 3 (3): 30-43.
- Neirotti, N. (2012). Evaluation in Latin America: paradigms and practices. *New Directions for Evaluation*. #134: 7-16.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press (Belknap).
- Rorty, R. (1998). *Truth and Progress*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rorty, R. (1999). *Philosophy and Social Hope*. London: Penguin Books.

Institucionalización y profesionalización de la evaluación en las Américas.

*Un análisis comparativo**

Institutionalisation and professionalisation of evaluation in the Americas.

A comparative analysis

Por Niklas Zierke**, Reinhard Stockmann*** y Wolfgang Meyer****

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2025.

Fecha de Aceptación: 30 de agosto de 2025.

RESUMEN

Este artículo de investigación examina la institucionalización y la profesionalización de la evaluación en las Américas en el marco del CEval *Evaluation Globe Project*. Al abordar una de las principales “lagunas” de investigación en el campo –la falta de estudios comparativos transnacionales, sistemáticamente comparables y con fundamento teórico– aplica una directriz analítica uniforme a once casos nacionales (Canadá, los Estados Unidos, México, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador, Argentina y Costa Rica) y tres actores transnacionales (el Banco Interamericano de Desarrollo, el Grupo Independiente

de Evaluación del Banco Mundial y CLEAR América Latina). El estudio se apoya en la teoría de sistemas y en conceptos neoinstitucionales, operacionalizando la institucionalización a través de tres subsistemas interrelacionados: *el sistema político, el sistema social y el sistema de las profesiones*. Metodológicamente, el proyecto combina estudios de caso en profundidad con una síntesis comparativa estructurada, utilizando dimensiones e indicadores predefinidos para garantizar la comparabilidad entre contextos nacionales altamente diversos. Los resultados revelan una variación marcada: mientras que Canadá y los Estados Unidos presentan sistemas de evaluación maduros e integrados, con marcos legales sólidos y una

* Este artículo de investigación ha sido traducido por el Dr. Nerio Neirotti.

** Licenciado en Sociología por la Universidad de Mannheim, Alemania, y Máster en Ciencias Sociales con especialización en Estudios de la Ciencia por la Universidad Humboldt de Berlín, Alemania. Especialista en políticas públicas y evaluación. Correo electrónico: niklas.zierke@outlook.com

*** Doctor en Sociología por la Universidad de Mannheim, Alemania. Correo electrónico: r.stockmann@ceval.de

**** Doctor en Sociología por la Universidad Técnica de Chemnitz-Zwickau, Alemania. Correo electrónico: w.meyer@ag-evaluation.com

capacidad profesional consolidada, muchos países de América Latina se caracterizan por estructuras fragmentadas, baja demanda política y escaso anclaje social. Casos intermedios como Chile, México, Colombia y Perú muestran avances legales y organizativos notables, pero con una implementación desigual y una consolidación profesional limitada. Más allá de estos patrones, el artículo de investigación también analiza los principales desafíos que siguen obstaculizando la institucionalización en la región. El análisis subraya que los sistemas de evaluación sostenibles no pueden mantenerse mediante un único subsistema: la demanda política, la apropiación social y la capacidad profesional deben interactuar para crear culturas de evaluación resilientes. Sin embargo, en gran parte de las Américas la evaluación sigue siendo en gran medida tecnocrática, orientada al control fiscal y a la eficiencia administrativa más que a la transparencia, la participación, el diálogo o la deliberación. Al destacar estas dinámicas, el artículo contribuye a la investigación comparativa sobre evaluación y a los debates más amplios sobre gobernanza basada en evidencias, aprendizaje gubernamental, transparencia y rendición de cuentas. Este escrito concluye que fortalecer los sistemas de evaluación requiere no sólo reformas administrativas, sino también una inserción democrática más amplia y una mayor profesionalización y llama a futuras investigaciones que amplíen este tipo de estudios comparativos con fundamento teórico a otras regiones del mundo para comprender mejor los patrones globales de institucionalización de la evaluación.

Palabras clave: *Investigación social comparativa, Evaluación, Institucionalización, Profesionalización, Sociedad civil, Toma de decisiones basada en evidencia, Rendición de cuentas, Gobernanza, Administración Pública.*

ABSTRACT

This article examines the institutionalization and professionalization of evaluation in the Americas within the framework of the CEval *Evaluation Globe Project*. Addressing a central research gap in the field –the lack of theoretically grounded, systematically comparable cross-national studies– it applies a uniform analytical guideline across eleven country cases (Canada, the United States, Mexico, Brazil, Chile, Colombia, Peru, Bolivia, Ecuador, Argentina, and Costa Rica) and three transnational actors (the Inter-American Development Bank, the World Bank's Independent Evaluation Group, and CLEAR Latin America). The study builds on systems theory and neo-institutional concepts, operationalising institutionalization through three interrelated subsystems: *the political system, the social system and the system of professions*. Methodologically, the project combines in-depth case studies with a structured comparative synthesis, using predefined dimensions and indicators to ensure comparability across highly diverse national contexts. Findings reveal pronounced variation: while Canada and the United States display mature and integrated evaluation systems with strong legal frameworks and professional capacity, many Latin American countries remain characterized by fragmented structures, weak political demand, and minimal societal engagement. Intermediate cases such as Chile, Mexico, Colombia, and Peru demonstrate notable legal and organizational progress but uneven implementation and limited professional consolidation. Beyond these patterns, the article also discusses key challenges that continue to hinder institutionalization across the region. The analysis underscores that sustainable evaluation systems cannot be sustained by one subsystem alone: political demand, societal uptake, and professional capacity must interact to create resilient evaluation cultures. Yet, across the Americas, evaluation remains largely technocratic, oriented towards fiscal

control and administrative efficiency rather than transparency, participation, dialogue or deliberation. By highlighting these dynamics, the article contributes to comparative research on evaluation and to broader debates on evidence-based governance, government learning, transparency, and accountability. The article concludes that strengthening evaluation systems requires not only administrative reforms but also broader democratic embedding and further professionalization, and calls for future research to extend such theoretically guided comparative studies across other world regions to better understand the global patterns of evaluation institutionalization.

Keywords: *Comparative Social Research, Evaluation, Institutionalization, Professionalization, Civil Society, Evidence-informed Decision Making, Accountability, Governance, Public Administration.*

Introducción

En las últimas décadas, la evaluación se ha convertido en un elemento cada vez más relevante para la formulación de políticas públicas basadas en evidencia en todo el mundo. En un contexto de crecientes demandas globales de transparencia, eficacia y rendición de cuentas, los gobiernos, los actores de la sociedad civil y las comunidades profesionales se han involucrado activamente en el desarrollo de sistemas de evaluación para examinar políticas y programas públicos. Desde la cooperación internacional para el desarrollo hasta la educación y la salud, la evaluación se reconoce hoy como un instrumento fundamental para mejorar la gobernanza y respaldar la toma de decisiones informadas. La creciente centralidad de la evaluación ha dado lugar a un renovado interés académico por comprender cómo se institucionaliza en distintos contextos nacionales. La institucionalización, en este sentido, no se refiere únicamente a la existencia de leyes formales o políticas de evaluación, sino también a la integración de las prácticas de la evaluación en

los sistemas políticos, sociales y profesionales. Dado que estos sistemas difieren ampliamente entre países –debido a legados históricos, estructuras políticas, condiciones socioeconómicas y normas culturales– se vuelve esencial emprender investigaciones comparativas.

El CEval *Evaluation Globe Project*, iniciado por el Center for Evaluation (CEval) en Alemania, busca dar respuesta a esta brecha investigativa mediante un análisis sistemático y comparativo de la institucionalización de la evaluación en diferentes regiones del mundo. Tras un volumen inicial sobre Europa (Stockmann *et al.*, 2020), se publicaron posteriormente estudios sobre Asia-Pacífico (Stockmann *et al.*, 2023) y África (Stockmann *et al.*, 2025). El segundo volumen de la serie estuvo dedicado a América del Norte, Central y del Sur, con once estudios de caso nacionales –Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y los Estados Unidos– junto con análisis de tres actores transnacionales de gran relevancia en la región: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial y el Centro CLEAR para América Latina.

En consonancia con el enfoque temático de este número especial, este artículo de investigación examina con mayor detalle los hallazgos y aportes comparativos de dicho volumen. El artículo sintetiza los fundamentos teóricos y los hallazgos empíricos recogidos en el estudio sobre las Américas. Se apoya en un marco analítico estructurado que distingue entre tres subsistemas sociales clave –político, social y profesional– a través de los cuales la evaluación se inserta en los contextos nacionales. Al comparar cómo estos sistemas favorecen (o dificultan) las prácticas evaluativas, el estudio proporciona información sobre los distintos grados y formas de institucionalización en la región. Asimismo, reflexiona sobre los desafíos metodológicos propios de la investigación comparada en evaluación, tales como

la inconsistencia terminológica, la ausencia de datos y las diversas concepciones sobre lo que implica “evaluación” en cada país. En suma, el análisis que aquí se propone busca identificar patrones, motores y obstáculos que configuran el desarrollo institucional de los sistemas de evaluación en las Américas. Contribuye así a los debates más amplios sobre cultura evaluativa, gobernanza y fortalecimiento de capacidades en evaluación, ofreciendo aportes académicos y orientaciones prácticas tanto para los responsables de políticas como para los profesionales del campo interesados en consolidar la evaluación en sus respectivos contextos nacionales.

1. Marco teórico y metodológico

La institucionalización de la evaluación es un proceso complejo y estratificado, moldeado por factores estructurales, culturales y contextuales. Para aprehender esta complejidad, el CEval *Evaluation Globe Project* se apoya en un marco teórico diferenciado, con raíces en la sociología y la ciencia política, en particular en la teoría de la modernización, la teoría de sistemas y la teoría institucional. En su núcleo, el proyecto asume que la integración de la evaluación en los sistemas de gobernanza no sigue una trayectoria única, sino que refleja itinerarios nacionales diversos, influidos por tradiciones políticas, dinámicas de la sociedad civil y desarrollo profesional.

1.1. Fundamentos teóricos: sistemas diferenciados y dinámicas institucionales

La teoría institucional, en un sentido amplio, concibe las instituciones como patrones estabilizados de comportamiento regidos por reglas formales e informales. Las instituciones no son meras estructuras administrativas, sino construcciones sociales que a la vez constriñen y habilitan la acción, articulando la agencia individual con el orden colectivo (March & Olsen, 1984; Peters, 2019). Desde esta perspectiva, la institucionalización es el proceso

mediante el cual prácticas específicas –como la evaluación– se incorporan, se convierten en rutina y se legitiman dentro de subsistemas sociales establecidos.

A partir de la teoría de la modernización y de la teoría de la diferenciación social (Luhmann, 1983; Schimank, 1996), el proyecto de CEval conceptualiza a la sociedad como un conjunto de subsistemas funcionales distintos pero interdependientes –principalmente, el sistema político, el sistema social y el sistema de profesiones–. La evaluación, como herramienta de gobernanza, se institucionaliza a través de su anclaje formal en leyes y reglamentos, de su adopción por actores sociales como ONG o medios de comunicación, y de su profesionalización mediante formación, certificación y mercados laborales especializados. Este enfoque trasciende modelos anteriores que enfatizaban únicamente las estructuras legales o administrativas. Por ejemplo, el estudio de CLEAR - América Latina (Pérez-Yarahuan & Maldonado, 2020) se centró primordialmente en la evaluación al interior de los gobiernos nacionales, mientras que el *Evaluation Globe Project* de CEval adopta una lente más amplia que abarca también a la sociedad civil y a la profesión evaluadora. La justificación radica en reconocer que la gobernanza es crecientemente híbrida y multiactoral, y que las prácticas evaluativas a menudo emergen o se consolidan fuera del aparato estatal –ya sea por exigencias de donantes, presión pública o innovación académica–.

1.2. Enfoque metodológico: estudios de caso comparados con indicadores estructurados

Para operacionalizar este modelo teórico, el *Evaluation Globe Project* de CEval emplea un diseño comparativo de estudios de caso estructurados. La base empírica del volumen de las Américas comprende once estudios de caso nacionales –incluyendo países de altos ingresos (los Estados Unidos, Canadá), econo-

mías emergentes de ingresos medios (México, Brasil, Colombia) y países con estructuras estatales más frágiles (Bolivia, Ecuador)– junto con tres organizaciones (Centro CLEAR para América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial). Cada estudio de caso fue elaborado por especialistas de cada país siguiendo un marco analítico común desarrollado por los editores (Meyer *et al.*, 2020: 2; véase Meyer *et al.*, 2022; Zierke *et al.*, 2023). Este marco, discutido en conferencias internacionales como la European Evaluation Socie-

ty (2016) e IDEAS–RELAC–REDLACME (2017), se basa en doce dimensiones sustantivas de la institucionalización de la evaluación, distribuidas en tres subsistemas sociales: el sistema político, el sistema social y el sistema de profesiones (Meyer *et al.*, 2022: 19; véase la tabla 1). Estas dimensiones fueron derivadas teóricamente, definidas *ex ante* y comunicadas a todos los autores mediante una guía analítica detallada, que incluyó definiciones operativas y preguntas guía para la recolección empírica en cada dimensión (Meyer *et al.*, 2022: 26 y ss.).

Tabla 1
Dimensiones de la institucionalización de la evaluación

Institucionalización de la evaluación en tres subsistemas sociales diferentes		
Sistema político: Estructuras y procesos institucionales	Sistema social: Difusión y aceptación de la evaluación en la sociedad	Sistema de profesiones: La evaluación como disciplina
(1) Leyes, regulaciones y políticas nacionales	(5) Uso de la evaluación por parte de la sociedad civil	(9) Formación académica y capacitación
(2) Estructuras parlamentarias y de auditoría nacional	(6) Discurso público	(10) Revistas y plataformas de comunicación
(3) Estructura organizativa	(7) Participación de la sociedad civil	(11) Organizaciones profesionales
(4) Práctica de evaluación	(8) Demanda de evaluaciones	(12) Existencia y cumplimiento de estándares

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de los sistemas social y profesional, cada una de las cuatro dimensiones corresponde directamente a un indicador concreto usado en la síntesis comparada. Por ejemplo, la dimensión “*formación académica en evaluación*” se operacionaliza mediante un indicador que captura la presencia y el alcance de programas de estudio a nivel universitario. Este indicador se puntúa en una escala graduada que va desde ausencia de oferta (0) hasta cursos como

materia principal (1), con categorías intermedias como ofertas no académicas (0,25), cursos académicos aislados (0,50) y cursos como materia electiva (0,75) (véase Stockmann & Meyer, 2022: 490).

Para el sistema político se aplicó una diferenciación más fina. Las dimensiones se subdividieron en dos categorías analíticas:

- Institucionalización de la evaluación, con los indicadores:
 - Leyes y estrategias nacionales
 - Decretos nacionales
 - Integración organizativa
 - Rol de la evaluación en las entidades de auditoría
- Uso de la evaluación, reflejado en los indicadores:
 - Rol del Parlamento
 - Extensión sectorial de la evaluación
 - Alcance e intensidad de la práctica de evaluación

Cabe destacar que todas las puntuaciones fueron asignadas por el equipo editorial y no por los autores de los informes nacionales. Estas puntuaciones se derivaron de los informes estandarizados por país y de la documentación complementaria aportada por cada autor. Este procedimiento garantizó la comparabilidad entre casos, permitiendo al mismo tiempo introducir matices contextuales cuando fue necesario.

Los datos de los estudios de caso se obtuvieron de múltiples fuentes: legislación nacional, informes institucionales, entrevistas, literatura académica y, en algunos casos, observación directa (Stockmann & Meyer, 2022: 452). Para asegurar la robustez metodológica, el proyecto aplicó varios mecanismos de control de calidad:

- Un glosario compartido para armonizar términos clave entre idiomas y contextos.
- Plantillas de reporte estandarizadas para orientar a los autores nacionales.
- Revisión por pares iterativa por parte del equipo editorial para verificar la validez y comparabilidad.
- Síntesis y calibración de puntuaciones por los editores con base en patrones comunes observados entre los casos.

El marco comparativo es a la vez descriptivo y diagnóstico. No sólo mapea las estructuras institucionales existentes, sino que también busca identificar los impulsores del cambio – como influencia de donantes, voluntad política o demanda social– y las barreras a una mayor institucionalización, tales como déficits de capacidades, fragmentación o falta de interés político.

Por último, el proyecto está concebido con una ambición comparativa longitudinal y global. Sobre la base del volumen europeo (Stockmann *et al.*, 2020), el volumen de las Américas forma parte de un esfuerzo más amplio por desarrollar un “*Evaluation Globe*”, con publicaciones posteriores sobre Asia-Pacífico y África. Esto permite identificar patrones propios de cada región, así como tendencias universales en la manera en que la evaluación se integra en la gobernanza.

1.3. Revisión de la investigación existente sobre la institucionalización de la evaluación

La investigación comparada sobre sistemas nacionales de evaluación ha venido desarrollándose desde comienzos de la década de 1990 y se ha convertido en una línea central dentro del campo de los estudios sobre evaluación. Una de las primeras obras de referencia fue el volumen editado por Ray C. Rist, *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects across Eight Nations* (1990), que presentó estudios de caso detallados y un capítulo de síntesis comparativa (véase Derlien, 1990). Otra contribución clave de esa fase inicial es la colección editada por John Mayne y colegas (1992), que posicionó explícitamente la comparación internacional de sistemas de evaluación –y su institucionalización– como un eje de agenda en la investigación sobre evaluación, algo particularmente evidente en la introducción del propio Mayne (1992). Sin duda, estos trabajos fundacionales

sentaron las bases para la investigación comparada en las décadas siguientes.

Los estudios tempranos se centraron fuertemente en países occidentales y de altos ingresos, reflejando el alcance geopolítico y las capacidades institucionales de ese período. Al mismo tiempo, Mayne (1992) ya observaba la falta de investigaciones comparativas internacionales sistemáticas y llamaba a ampliar el estudio de sistemas de evaluación en contextos políticos y administrativos diversos. Sólo de manera gradual, en las décadas posteriores, comenzó a tomar forma una perspectiva comparativa verdaderamente global y sistemática. Si bien la institucionalización de la evaluación ha recibido creciente atención académica en las dos últimas décadas, la investigación existente suele ser fragmentaria, limitada regionalmente o estrecha en su foco temático. Uno de los estudios comparados más tempranos en este campo fue el de Furubo, Rist y Sandahl (2002), quienes analizaron la institucionalización de la evaluación en veintidós países y tres organizaciones internacionales. Utilizaron nueve indicadores puntuados por expertos nacionales e identificaron cuatro impulsores principales del desarrollo de la evaluación: configuración política, capacidad financiera, rasgos constitucionales (internos) y presión de donantes (externa). No obstante, su enfoque se limitó a Europa y Norteamérica –América Latina quedó prácticamente excluida–. Una actualización posterior realizada por Jacob, Speer y Furubo (2015) amplió el análisis, pero continuó con una cobertura geográfica restringida, concentrándose primordialmente en Europa y Norteamérica.

Otro estudio relevante, aunque descriptivo, fue el de Barbara Rosenstein (2013), quien llevó a cabo una revisión basada en internet de ciento quince países. Identificó veinte países con políticas nacionales de evaluación formales y treinta y cuatro con rutinas informales de evaluación. Entre los ocho países de las Américas incluidos –Argentina, Brasil, Cana-

dá, Chile, Colombia, Costa Rica, México y los Estados Unidos–, la mayoría, con excepción de Argentina y Brasil, ya mostraban políticas nacionales relativamente desarrolladas. Si bien informativa en términos de cobertura, la investigación de Rosenstein no exploró el grado de implementación ni la profundidad institucional de dichos sistemas. Las dos actualizaciones posteriores (Rosenstein, 2015; Rosenstein & Kalugampitiya, 2021) ampliaron el conjunto de países y fortalecieron la base empírica para la comparación internacional de políticas nacionales de evaluación. Sin embargo, los estudios permanecieron descriptivos, carecieron de sustento teórico y no abordaron dimensiones clave de la institucionalización, como el uso de la evaluación, el sistema de profesiones o el papel de la sociedad civil.

En el contexto latinoamericano, una contribución destacada proviene del Centro CLEAR para América Latina, que publicó un compendio sobre el panorama regional de la evaluación (Pérez-Yarahuán & Maldonado, 2020). El estudio analizó diez países e identificó cuatro dimensiones clave de institucionalización: (1) reconocimiento estatal formal de la evaluación, (2) existencia de mecanismos de planificación, (3) uso de metodologías estandarizadas y (4) utilización efectiva de resultados de evaluación. Una conclusión central del estudio de CLEAR fue que los sistemas de evaluación deben entenderse como entidades dinámicas moldeadas por contextos políticos y sectoriales nacionales, por lo que la convergencia o estandarización plena resulta improbable. Con todo, el estudio presenta varias limitaciones: es mayormente descriptivo, se enfoca exclusivamente en el sistema político y excluye a Norteamérica, perdiendo así contrastes Norte-Sur relevantes.

Algunas panorámicas más amplias, como el volumen editado *The Future of Evaluation* (Stockmann & Meyer, 2016), exploran la profesionalización de la evaluación en distintos países. Ese libro planteó la cuestión

clave de si está emergiendo una cultura global de evaluación o si las trayectorias nacionales divergen. Si bien ofrece aportes valiosos, no presenta un análisis sistemático de la institucionalización ni aborda la interacción entre los sistemas político, social y profesional.

A nivel regional, también ha habido esfuerzos por comprender la evaluación en América Latina desde el prisma de la cooperación para el desarrollo y la gobernanza. Una conferencia de 2005 organizada por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo destacó la diversidad de prácticas evaluativas en la región, señalando que la calidad de las evaluaciones y la existencia de políticas nacionales no necesariamente se correlacionan con su uso en la toma de decisiones (May *et al.*, 2006). Esto reforzó la idea de que la institucionalización no es sólo una cuestión de leyes y estructuras formales, sino también de incentivos, culturas administrativas y voluntad política.

En suma, aunque los estudios previos han aportado datos empíricos e ideas conceptuales importantes, a menudo han:

- Focalizado de manera estrecha ya sea en marcos legales o en el uso de la evaluación;
- Excluido regiones clave como América Latina o Norteamérica;
- Pasado por alto el papel de la sociedad civil y de las profesiones en la institucionalización;
- Carecido de un marco teórico unificado o de herramientas metodológicas estandarizadas para la comparación.

El *CEval Evaluation Globe Project* aborda estas brechas ofreciendo un enfoque sistemático, con fundamento teórico y escalable a nivel global. Incorpora no sólo a las instituciones políticas, sino también el papel de la sociedad civil (por ejemplo, como veeduría o prestadora de servicios) y del campo profesional (por ejemplo, sistemas de formación, redes de evaluadores), siguiendo un modelo de tres sistemas que refleja con mayor fidelidad la com-

plejidad de la gobernanza en las sociedades contemporáneas. Además, al integrar tanto países latinoamericanos como norteamericanos, el proyecto posibilita una comparación Norte-Sur genuina dentro de un único marco analítico, algo que los estudios anteriores no habían logrado.

2. La institucionalización en el sistema político

El sistema político desempeña un papel central en la institucionalización de la evaluación. De él depende que la evaluación se convierta en un elemento legítimo y rutinario de la gobernanza o que permanezca como una práctica marginal y *ad hoc*. El Proyecto de CEval examina cuatro dimensiones clave de la institucionalización dentro del subsistema político: (1) la existencia de marcos jurídicos y estratégicos, (2) la inserción organizacional de la evaluación en las estructuras gubernamentales, (3) la participación de las instituciones de control y de los parlamentos, y (4) el uso efectivo de la evaluación en los distintos sectores de política pública.

2.1. Marcos jurídicos y estratégicos

El anclaje legal constituye una condición previa fundamental para integrar la evaluación en la gobernanza pública. Varios países de las Américas han avanzado significativamente en esta dirección. Se destacan Colombia, Costa Rica, Ecuador y México, cuyos textos constitucionales incluyen disposiciones explícitas sobre la evaluación. En Colombia, la Constitución de 1991 asigna al Departamento Nacional de Planeación (DNP) la responsabilidad de diseñar y organizar el sistema nacional de evaluación (Stockmann & Meyer, 2022: 453). La Constitución de Costa Rica de 1949 establece la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas como obligaciones del Estado. De modo similar, la Constitución de Ecuador de 2008 define la evaluación como principio rector de la administración pública.

En México, el artículo 134 dispone que todos los programas financiados con recursos federales deben ser evaluados (Stockmann & Meyer, 2022: 453).

Además de la consagración constitucional, diversas leyes y decretos nacionales refuerzan la institucionalización de la evaluación. Los Estados Unidos y Canadá cuentan con marcos jurídicos particularmente sólidos. En los Estados Unidos, la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno (*Government Performance and Results Act - GPRA*) de 1993, complementada por la Ley de Modernización (*Modernization Act*) de 2010, exige que todas las agencias federales de relevancia realicen evaluaciones. En Canadá, la Política sobre Resultados (*Policy on Results*), bajo la supervisión de la Secretaría de la Junta del Tesoro (*Treasury Board Secretariat - TBS*), obliga a implementar evaluaciones sistemáticas en los departamentos federales (Stockmann & Meyer, 2022: 456).

En contraste, algunos países dependen principalmente de decretos presidenciales o ministeriales. Tal es el caso de la Argentina, Bolivia y Brasil, que carecen de una legislación integral sobre evaluación (Stockmann & Meyer, 2022: 456). En Brasil, el Consejo de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas (CMAP), creado por decreto, no posee un sustento legislativo y ha visto menguar su influencia como consecuencia de la inestabilidad política (Stockmann & Meyer, 2022: 458).

Si bien la existencia de normas legales no garantiza su implementación, la ausencia de tales marcos suele correlacionarse con prácticas evaluativas débiles. Países con regulaciones mínimas o fragmentadas –como Bolivia o la Argentina– exhiben bajos niveles de institucionalización y un uso inconsistente de la evaluación (Stockmann & Meyer, 2022: 467 y ss.).

2.2. Inserción organizacional de la evaluación

La institucionalización también requiere estructuras organizativas estables. Estas incluyen

unidades específicas de evaluación en los ministerios, agencias independientes y mecanismos de coordinación interministerial. En este punto, se observa una distinción entre modelos centralizados y descentralizados.

Países como México, Chile y Costa Rica han adoptado enfoques centralizados. En particular, el CONEVAL¹ de México constituye la única institución nacional de evaluación en la región con autonomía y mandato legal. Creado en 2005, tiene la responsabilidad de evaluar todos los programas federales de desarrollo social. En Chile coexisten dos sistemas nacionales bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y la Dirección de Presupuestos (DIPRES), con énfasis en la evaluación ex ante y ex post, respectivamente. En Costa Rica, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) es responsable de implementar la Política Nacional de Evaluación (Stockmann & Meyer, 2022: 457 y ss.). Por el contrario, países como Colombia y Perú han optado por enfoques descentralizados. En Colombia, el sistema SINERGIA delega las evaluaciones a los ministerios sectoriales, bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación (DNP). En Perú, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) impulsa la elaboración de planes anuales de evaluación por parte de los ministerios, pero su implementación es heterogénea (Stock-

1 N. del T.: Cabe señalar que este artículo fue redactado antes de la reestructuración institucional mediante la cual las funciones que desempeñaba el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) fueron asumidas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Este último tiene ahora a su cargo la medición de la pobreza y la evaluación integral de la política de desarrollo social en México, preservando el acervo histórico y la metodología desarrollados por el CONEVAL.

mann & Meyer, 2022: 457). En Canadá y en los Estados Unidos se observa una combinación de responsabilidades centralizadas y descentralizadas. En los Estados Unidos, la Oficina de Administración y Presupuesto (*Office of Management and Budget - OMB*) emite lineamientos, mientras que cada agencia conduce sus propias evaluaciones. La Oficina de Responsabilidad Gubernamental (*Government Accountability Office - GAO*), dependiente del Congreso, cumple un rol singular al realizar evaluaciones independientes y supervisar a las agencias ejecutivas. De manera análoga, en Canadá la Secretaría de la Junta del Tesoro (TBS) fija estándares y vela por su cumplimiento, aunque cada departamento cuenta con una unidad interna de evaluación (Stockmann & Meyer, 2022: 458 y ss.).

2.3. El papel de las instituciones de auditoría y de los parlamentos

El rol de las entidades superiores de control en materia de evaluación varía significativamente. En la mayoría de los países latinoamericanos, las contralorías se concentran en la fiscalización financiera y en auditorías de desempeño, sin abarcar evaluaciones de programas más amplias. Entre las excepciones se destacan Canadá, Colombia y los Estados Unidos. La Oficina del Auditor General de Canadá (*Office of the Auditor General*) realiza auditorías de desempeño y de cumplimiento, contribuyendo a la estandarización de prácticas evaluativas. La Contraloría General de Colombia aplica criterios de eficiencia y eficacia en la evaluación de entidades públicas. Por su parte, la GAO estadounidense, con más de tres mil empleados y alrededor de mil informes anuales, constituye una referencia mundial en supervisión parlamentaria de la evaluación (Stockmann & Meyer, 2022: 459-460).

En la mayoría de los países, los parlamentos desempeñan un papel muy limitado. En la Argentina, Bolivia, Ecuador y Brasil, su involucramiento en materia de evaluación es esca-

so o de carácter instrumental. Chile y México representan excepciones parciales. En Chile, el Congreso utiliza los resultados de las evaluaciones en los debates presupuestarios y puede solicitar evaluaciones adicionales. En México, el CONEVAL informa directamente a la Cámara de Diputados, influyendo en las decisiones presupuestarias. En los Estados Unidos, el Congreso encarga activamente evaluaciones a la GAO e integra sus resultados en los procesos de supervisión y asignación de recursos. En Canadá, los resultados de la evaluación se presentan formalmente al Parlamento a través de los Reportes de Resultados Departamentales (*Departmental Results Reports - DRRs*), emitidos por cada dependencia, con el objetivo de informar a legisladores y ciudadanía sobre el desempeño de los programas. No obstante, en la práctica, el Parlamento canadiense –tanto en el nivel federal como subnacional– no desempeña un papel significativo en la configuración de la demanda de evaluación ni en el impulso de su uso (Stockmann & Meyer, 2022: 460-462).

2.4. Cobertura sectorial y práctica evaluativa

Incluso cuando existen marcos legales y organizativos, estos deben traducirse en prácticas regulares. El *CEval Evaluation Globe Project* analizó la extensión sectorial y la intensidad de las evaluaciones. Los Estados Unidos y Canadá lideran ampliamente con evaluaciones en casi todos los ámbitos de política pública, en especial salud, educación y desarrollo social. En los Estados Unidos, sólo tres agencias (Salud y Servicios Humanos, Asuntos de Veteranos y USAID) concentran el 65% del gasto en evaluación bajo la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno (*Government Performance and Results Act - GPRA*) (Stockmann & Meyer, 2022: 462). En Canadá se realizaron ciento cuarenta y dos evaluaciones en el bienio 2016-2017, en su mayoría internas, con énfasis en

la rendición de cuentas y en la relación costo-efectividad (Stockmann & Meyer, 2022: 464).

En América Latina, México, Chile y Perú muestran un alcance sectorial y una frecuencia relativamente altos. El CONEVAL coordinó unas mil setecientas evaluaciones externas entre los años 2007 y 2013. En Chile se evaluaron más de quinientos programas entre 1997 y 2017. En Perú, los ministerios sectoriales realizan tanto evaluaciones de impacto como de procesos, aunque la producción se ha reducido en los últimos años. En contraste, la Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica y Ecuador presentan niveles bajos de práctica evaluativa, pese a contar con ciertas estructuras formales. En muchos casos, las evaluaciones dependen de financiamiento externo, se realizan de manera esporádica y rara vez inciden en la formulación de políticas. El apoyo político es débil y los resultados suelen ser ignorados o utilizados selectivamente (Stockmann & Meyer, 2022: 466-468).

2.5. Síntesis: patrones y divergencias

La comparación permite identificar por lo menos tres agrupamientos:

- *Países altamente institucionalizados* (los Estados Unidos, Canadá): combinan marcos legales sólidos con una implementación descentralizada pero coordinada, una participación parlamentaria activa y un uso rutinario de la evaluación en diversos sectores.
- *Países moderadamente institucionalizados* (México, Chile, Colombia, Perú): cuentan con marcos formales y sistemas nacionales de evaluación, pero el grado de utilización política y la cobertura sectorial son heterogéneos.
- *Países débilmente institucionalizados* (la Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador): presentan fundamentos legales limitados, uso esporádico, dependencia de donantes e integración débil en la toma de decisiones.

Un hallazgo central de este análisis comparado es que la institucionalización no constitu-

ye una condición suficiente, pero sí necesaria para el uso político de la evaluación. Por un lado, los marcos legales y los arreglos organizacionales son imprescindibles para generar condiciones habilitantes, aunque no garantizan la utilización efectiva. Por otro lado, un uso significativo y sostenido de la evaluación no se produce en ausencia de estructuras institucionales. Así, la institucionalización no asegura la utilización, pero aparece como precondition indispensable. Asimismo, el análisis muestra que tanto los modelos centralizados como los descentralizados pueden ser eficaces, siempre que existan mecanismos de coordinación y que la evaluación se inserte en una cultura administrativa y política más amplia que valore la toma de decisiones informada por evidencia. En última instancia, el uso efectivo de la evaluación depende no sólo de las instituciones formales, sino también de factores como la voluntad política, la capacidad burocrática y la existencia de incentivos para el aprendizaje y la rendición de cuentas.

3. Institucionalización en el sistema social

Si bien gran parte de la institucionalización de la evaluación tiene lugar en la esfera político-administrativa, la sociedad civil desempeña también un papel crucial en el anclaje de la evaluación dentro de la gobernanza democrática. La evaluación puede funcionar como una herramienta de compromiso cívico, de rendición de cuentas públicas y de aprendizaje organizacional más allá del Estado.

El *CEval Evaluation Globe Project* conceptualiza el sistema social como un ámbito que abarca a un amplio conjunto de actores, incluidas organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones comunitarias, grupos de incidencia, medios de comunicación, instituciones académicas y la ciudadanía en general. El marco analítico original definió cuatro dimensiones de la institucionalización de la evaluación en este dominio:

1. El uso de la evaluación por parte de organizaciones de la sociedad civil (OSC),
2. El discurso público sobre evaluación,
3. La participación en los procesos de evaluación, y
4. La demanda social de evaluación.

3.1. Uso de la evaluación por parte de la sociedad civil

El uso institucionalizado de la evaluación por parte de la sociedad civil en las Américas sigue siendo marginal. Esto se observa incluso en países con un sector de la sociedad civil consolidado y de larga trayectoria, que incluye fundaciones filantrópicas, ONG y redes profesionales. En general, esta capacidad estructural no se traduce en un uso cívico extendido de la evaluación. Aunque tales organizaciones recurren a prácticas evaluativas en cierta medida, éstas raramente están institucionalizadas y su finalidad tiende a ser interna –orientada a la mejora de programas, el aprendizaje organizacional o la rendición de cuentas ante donantes– más que al compromiso público, la crítica de políticas o la supervisión sistémica.

En toda la región, la evaluación continúa siendo percibida principalmente como una función estatal, con escasa iniciativa proveniente de la propia sociedad civil. Cuando se realizan evaluaciones, suelen estar impulsadas desde el exterior, fragmentadas o vinculadas a ciclos de proyectos de corto plazo. Además, existe escasa evidencia de mecanismos estructurados mediante los cuales la sociedad civil contribuya de manera sistemática a la producción, difusión o uso de resultados de evaluación en la gobernanza democrática. Las prácticas de evaluación participativa² –aunque

normativamente destacadas como instrumentos de rendición de cuentas democrática– desempeñan un papel marginal en la mayoría de los países. Aunque existen casos aislados, no hay marcos institucionales formales que consoliden la evaluación participativa dentro de los procesos y estructuras de gobernanza. En suma, la síntesis de este primer indicador en el subsistema social confirma una desconexión general entre el involucramiento de la sociedad civil y la institucionalización de la evaluación en las Américas (Stockmann & Meyer, 2022: 473-475).

3.2. La evaluación en el discurso público

Para que la evaluación respalde la rendición de cuentas democrática y la toma de decisiones informadas, sus resultados deben ser visibles, accesibles y estar integrados en el discurso público. Sin embargo, en las Américas el compromiso ciudadano con la evaluación permanece limitado.

En todos los países analizados se informa que el conocimiento sobre evaluación entre la población general es mínimo. La evaluación se mantiene en gran medida confinada a círculos expertos y administrativos, sin formar parte de la alfabetización cívica más amplia. De manera similar, el debate público y la cobertura mediática de la evaluación son débiles. Con pocas excepciones, la evaluación no ocupa un lugar en los debates políticos o mediáticos principales, ni se emplea como punto de referencia en controversias públicas. Cuando los hallazgos de evaluaciones son discutidos, ello ocurre principalmente en foros especializados o nichos académicos, lo que limita su alcance social. En contraste, la disponibilidad

2 Los enfoques de evaluación participativa procuran involucrar a los ciudadanos, a los miembros de la comunidad o a representantes de organizaciones de la sociedad civil en el propio proceso de evaluación, ya sea en la de-

finición de las preguntas de evaluación, en la recolección de datos o en la interpretación de los resultados. Ello refleja el ideal democrático de una gobernanza inclusiva y acrecienta la relevancia y la legitimidad de las evaluaciones.

de informes de evaluación está relativamente más desarrollada en varios países. Muchos gobiernos publican evaluaciones en sitios web institucionales o portales públicos, ofreciendo una transparencia formal. Sin embargo, esta disponibilidad no se traduce en visibilidad pública. La naturaleza técnica de los informes, la falta de estrategias de difusión activa y la ausencia de comunicación estratégica reducen su impacto social.

En conjunto, estos hallazgos señalan una desconexión entre la producción formal de conocimiento evaluativo –mediante la publicación de informes– y su resonancia en las esferas públicas. Aunque la transparencia técnica ha avanzado en algunos contextos, la evaluación sigue careciendo de presencia en el imaginario público y en el discurso político. Superar esta brecha requeriría estrategias de comunicación específicas, formatos de reporte más accesibles y esfuerzos por posicionar la evaluación como parte significativa del diálogo democrático.

3.3. Demanda social de evaluación

En las Américas, la sociedad civil rara vez actúa como fuerza motriz en la demanda de evaluación como herramienta de rendición de cuentas democrática. En la mayoría de los países, las evaluaciones no son impulsadas por actores sociales, sino como respuesta a presiones externas habitualmente de donantes internacionales, requisitos regulatorios o condiciones de financiamiento. Incluso en países con sociedades civiles consolidadas, como los Estados Unidos y Canadá, la evaluación se utiliza predominantemente con fines internos –aprendizaje organizacional o mejora de programas en el marco de la gestión– más que para influir en la toma de decisiones públicas o escrutar el desempeño gubernamental. En América Latina, países como la Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México muestran signos de interés emergente, pero la escala de esta participación es limitada y rara vez institucionalizada. En contraste, en países como

Bolivia, Ecuador y Perú, la demanda social de evaluación está prácticamente ausente. Cuando se llevan a cabo evaluaciones, suelen estar motivadas por exigencias de donantes y cumplen funciones de gestión más que políticas o cívicas. En términos generales, el panorama refleja una presión pública reducida hacia la evaluación, lo cual denota tanto un bajo conocimiento de su potencial democrático como una débil cultura de compromiso cívico basado en evidencia (Stockmann & Meyer, 2022: 478-482).

La participación significativa de la sociedad civil en los procesos de evaluación sigue siendo en gran medida inexistente en las Américas. Ello no resulta sorprendente si se considera el conjunto de hallazgos previos: el conocimiento público sobre evaluación es mínimo, el compromiso mediático es débil y la demanda social es fragmentada o impulsada externamente. En tal contexto, la evaluación participativa difícilmente puede prosperar. En lugar de configurarse como un actor empoderado que influya en las agendas de evaluación o en la interpretación de resultados, la sociedad civil continúa ocupando un papel periférico, tanto estructural como institucionalmente.

3.4. Síntesis: institucionalización fragmentada en el sistema social

En comparación con el sistema político, la institucionalización de la evaluación en la esfera social es considerablemente más débil –y no necesariamente más avanzada en países con sociedades civiles fuertes o activas–. Incluso en países como los Estados Unidos, Canadá o México, donde la sociedad civil está bien organizada y cuenta con recursos, su compromiso con la evaluación sigue siendo limitado, predominantemente interno y rara vez institucionalizado. En la mayoría de los países de la región, en particular en América del Sur, los actores sociales no son usuarios ni defensores relevantes de la evaluación. En cambio, ésta continúa operando mayormente dentro de

los marcos de la administración estatal o de las agendas de donantes, con escasa resonancia pública o anclaje democrático. Los hallazgos sugieren que la institucionalización en el sistema social se encuentra rezagada respecto de los desarrollos en los sistemas político y profesional. Esto tiene implicaciones significativas: sin la participación de la sociedad civil y un discurso público sustantivo, la evaluación corre el riesgo de convertirse en un ejercicio tecnocrático más que en un instrumento democrático. Superar esta brecha requiere esfuerzos sostenidos en el fortalecimiento de capacidades, la transparencia y la creación de mecanismos participativos —especialmente en contextos de ingreso bajo y medio, donde la sociedad civil podría desempeñar un papel crucial no sólo como receptora de resultados, sino como promotora activa de una cultura evaluativa—.

4. Institucionalización en el sistema de profesiones

El sistema profesional constituye el “lado de la oferta” del ecosistema de la evaluación. Sin evaluadores calificados, métodos fiables e instituciones con credibilidad para generar e interpretar hallazgos, incluso la demanda política más fuerte no puede traducirse en una práctica de evaluación efectiva. La profesionalización implica el desarrollo de conocimientos, competencias, sistemas de formación, estándares y redes que consolidan la evaluación como un campo de experticia reconocido. El *CEval Evaluation Globe Project* examina este subsistema a través de cuatro dimensiones: (1) la educación y los programas de estudio, (2) las estructuras de comunicación y el intercambio profesional focalizado, (3) las organizaciones: asociaciones y redes profesionales, y (4) las normas.

4.1. El rol de la Educación en el campo de la evaluación

La disponibilidad de programas de formación académicos y no académicos constituye

un indicador central de la profesionalización de la evaluación. En el continente americano, esta oferta varía significativamente en cuanto a profundidad, accesibilidad e inserción institucional. El rol de la educación en el campo de la evaluación tiene sus raíces históricas en América del Norte, en particular en los Estados Unidos, donde la formación formal comenzó en la década de 1970. En la actualidad, dicho país cuenta con una amplia gama de oportunidades académicas, que incluyen más de cincuenta programas de maestría dedicados específicamente, treinta y cinco programas de certificación y cuarenta programas de doctorado. En Canadá, varias universidades ofrecen cursos de evaluación en niveles de grado y posgrado, incluyendo programas de titulación y diplomas tanto en inglés como en francés. De acuerdo con el marco del *CEval Evaluation Globe Project*, estos países, junto con Argentina, Brasil, Colombia y Costa Rica, reciben la puntuación más alta (1,0) en el área de educación, lo que indica la existencia de programas académicos completos en evaluación, ya sea como disciplina principal o independiente.

En contraste, Bolivia, Chile, Ecuador, México y Perú fueron evaluados en un nivel intermedio (0,5). Estos países suelen ofrecer cursos aislados o diplomas de corta duración en posgrado, con frecuencia insertos en programas más amplios como políticas públicas, estudios del desarrollo o sociología. En México, por ejemplo, diecisiete programas de posgrado y catorce diplomas contienen contenidos sustantivos de evaluación, aunque ninguno constituye un programa académico íntegro en esta área. Chile presenta un panorama amplio de oportunidades de formación, pero la mayoría se limita al formato de diplomaturas. De manera similar, en Bolivia y Ecuador la evaluación se enseña a través de cursos esporádicos dentro de otras disciplinas académicas, en lugar de conformar una trayectoria de estudio diferenciada.

La formación no académica desempeña un papel complementario importante, especialmente en países que carecen de programas universitarios formales. Esta formación incluye capacitación en servicio, cursos de corta duración, escuelas de verano y, cada vez más, ofertas en línea como seminarios virtuales (*webinars*) y módulos de aprendizaje electrónico. Cabe destacar que estos programas no académicos suelen ser ofrecidos no por instituciones nacionales, sino por organismos internacionales y organizaciones voluntarias para la evaluación profesional (*Voluntary Organisations for Professional Evaluation – VOPE*) de carácter regional, entre los cuales señalamos a DEval, BID, USAID, ReLAC o EvalPartners. Sin embargo, la calidad y la coherencia temática de estas capacitaciones varían considerablemente y existe poca evidencia de que sustituyan de manera sistemática la formación académica.

En general, el panorama en las Américas sigue siendo altamente desigual. Mientras que América del Norte y algunas partes de América Latina han desarrollado estructuras educativas sólidas en materia de evaluación, muchos países aún carecen de trayectorias institucionalizadas para la formación de evaluadores. Este desequilibrio refleja tanto los distintos niveles de demanda de capacidades evaluativas como el estado fragmentado de la profesionalización en la región (Stockmann & Meyer, 2022: 482-485).

4.2. Comunicación: intercambio profesional focalizado

Un rasgo clave de la profesionalización es la existencia de plataformas específicas para el intercambio profesional. En el continente americano, el panorama de formatos de comunicación vinculados a la evaluación es altamente desigual y está estrechamente relacionado con la presencia y la actividad de las *VOPE* nacionales. En el nivel más alto, los Estados Unidos, Canadá y Brasil (puntuación: 1,0) poseen una infraestructura robusta de revis-

tas académicas dedicadas a la evaluación. *The American Journal of Evaluation* y *New Directions for Evaluation*, ambas respaldadas por la Asociación Americana de Evaluación (*American Evaluation Association - AEA*), gozan de reconocimiento internacional y amplia difusión. De manera similar, la *Canadian Journal of Program Evaluation*, publicada por la Sociedad Canadiense de Evaluación (*Canadian Evaluation Society - CES*), es la única revista bilingüe inglés-francés en el campo de la evaluación a nivel mundial. En Brasil, la *Revista Brasileira de Avaliação (RBAVAL)* y *Avaliação em Foco*, apoyadas por la Red Brasileña de Monitoreo y Evaluación (*Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação – RBMA*), ofrecen espacios regulares de publicación orientados a temas de evaluación.

En Colombia, aunque no existe una revista específica sobre evaluación, la investigación relacionada con ésta se publica dentro del sistema académico nacional. Aproximadamente un tercio de los artículos en las revistas universitarias de mayor calificación (A1) abordan temáticas de evaluación, especialmente en el campo educativo (puntuación: 0,25). De manera similar, la Argentina y Chile recurren a revistas de administración pública como posibles –aunque no exclusivas– plataformas para difundir trabajos relacionados con la evaluación (también puntuación: 0,25). Costa Rica ha iniciado recientemente una revista regional sobre evaluación de políticas de desarrollo, mientras que en Ecuador los temas de evaluación aparecen de forma esporádica dentro de producciones académicas interdisciplinarias. Por el contrario, México, Perú y Bolivia recibieron la puntuación más baja (0) en esta categoría, ya que carecen tanto de revistas especializadas en evaluación como de formatos de comunicación institucionalizados. Incluso los boletines informativos o estructuras de reporte periódico están en gran medida ausentes.

Un vacío estructural notable en América Latina es la ausencia de revistas de evaluación

en español, a pesar del activo compromiso gubernamental y académico con la práctica evaluativa. Dado que muchos profesionales de la administración pública tienen acceso limitado al discurso académico en inglés o portugués, esta barrera idiomática constituye un obstáculo significativo para una comunicación profesional inclusiva y para el intercambio de conocimientos a nivel regional.

En suma, mientras que los Estados Unidos, Canadá y parte de Brasil exhiben estructuras de comunicación sólidas e institucionalizadas, muchos países de América Latina continúan dependiendo de formatos *ad hoc* o indirectos, lo que refleja asimetrías más amplias en la profesionalización de la evaluación (Stockmann & Meyer, 2022: 486-488).

4.3. Redes y asociaciones profesionales

Las redes profesionales cumplen un papel central en la consolidación de la evaluación como un campo reconocido, al posibilitar el intercambio de conocimientos, la definición de estándares y la visibilidad en los ámbitos de la política pública. La fortaleza organizacional y el grado de institucionalización de estas redes –a menudo bajo la forma de *VOPE*– varían ampliamente en las Américas. En América del Norte, la evaluación cuenta con asociaciones profesionales consolidadas y de gran escala. La *American Evaluation Association (AEA)*, con más de siete mil trecientos miembros, y la *Canadian Evaluation Society (CES)*, con más de mil ochocientos, se encuentran entre las organizaciones de evaluación más influyentes a nivel mundial (puntuación: 1,0). La *CES* fue la primera sociedad de evaluación en el mundo y pionera en el establecimiento de acreditaciones profesionales en 2009. La *AEA*, aunque radicada en los Estados Unidos, posee membresía internacional y organiza una de las conferencias anuales más destacadas en el campo. En Brasil, la *Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA)* alcanza igualmente a un público amplio –aproximadamente ocho mil

quinientas personas– mediante un modelo de acceso abierto sin cuotas de membresía. Aunque no constituye una asociación profesional formal, funciona como un nodo clave para los profesionales de la evaluación en Brasil (puntuación: 0,25).

En el resto de América Latina, las *VOPE* nacionales tienden a ser pequeñas, informales o escasamente organizadas (la Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, todas con puntuación 0,25). En México, por ejemplo, la Academia Nacional de Evaluadores (*ACEVAL*) se encuentra entre las redes más formalizadas de la región (puntuación: 0,5), pero con unos noventa miembros, su influencia resulta limitada. Existen redes abiertas como la Red de Monitoreo y Evaluación de Bolivia (*REDMEBOL*) o la Red EvaluAR en la Argentina, pero, en general, carecen de estabilidad institucional, financiamiento o alcance estratégico.

Un contrapeso notable frente a la debilidad de las estructuras nacionales es la presencia de redes regionales o transnacionales. La Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe (*RELAC*) constituye una “red paraguas” para los países hispanohablantes, surgida de la anterior iniciativa *PREVAL* (Programa Regional de Capacitación en Monitoreo y Evaluación para el Desarrollo Rural) apoyada por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (*FIDA*). Con dieciséis redes nacionales afiliadas y miles de usuarios en línea, *RELAC* fomenta la colaboración regional, pero su dependencia del apoyo internacional pone en evidencia la limitada institucionalización doméstica.

En términos generales, mientras los Estados Unidos y Canadá demuestran un alto grado de organización profesional, los países latinoamericanos continúan dependiendo de estructuras fragmentadas, a menudo informales, con redes transnacionales que compensan parcialmente la debilidad de las *VOPE* nacionales.

4.4. Normas para la práctica de la evaluación

La existencia de normas profesionales, estándares y mecanismos de aseguramiento de calidad constituye un indicador fundamental de una profesión madura. Sin embargo, el grado de institucionalización en esta área varía considerablemente en las Américas. Canadá muestra el nivel más alto de formalización (puntuación: 1,0). La *Canadian Evaluation Society* (CES) ha adoptado el influyente *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (JCSEE) y desarrollado su propio código de ética y programa de acreditación. Los evaluadores que buscan certificación de la CES deben demostrar adhesión a competencias esenciales y compromiso con el desarrollo profesional continuo. Estos estándares se encuentran respaldados además por regulaciones gubernamentales vinculantes, como la política de evaluación de la Junta del Tesoro (*Treasury Board*), que rige la práctica a nivel federal. Los Estados Unidos ocupa una posición ligeramente inferior (0,75), pero mantiene un marco normativo robusto. Aunque la *American Evaluation Association* (AEA) no impone una certificación formal, promueve los *Principios Rectores para Evaluadores* y apoya iniciativas como *CHESS* (*Checklist for Evaluation-Specific Standards*). Tanto en Canadá como en los Estados Unidos, los estándares son promovidos además por otras instituciones y ampliamente discutidos dentro de la comunidad profesional. Por el contrario, la mayoría de los países de América Latina exhiben una formalización mínima. La Argentina, Chile, Costa Rica y México han adoptado o recomiendan el uso de principios éticos o estándares compartidos (puntuación: 0,25), pero estos son en general no vinculantes y rara vez se encuentran anclados institucionalmente. Los países restantes – incluidos Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú– no reportan sistemas formales de estándares ni marcos de aseguramiento de calidad (puntuación: 0).

Un desarrollo relevante fue la adopción de un sistema regional de estándares por parte de ReLAC en el año 2016. Elaborados mediante un proceso participativo transnacional y con el apoyo del programa de cooperación alemana FOCEVAL (Fomento de Capacidades en Evaluación), dichos estándares representan el primer intento colectivo de establecer un marco evaluativo compartido en América Latina. Si bien resultan prometedores, su apropiación sigue siendo limitada: sólo algunas VOPE nacionales hacen referencia a ellos y su influencia en la práctica real de la evaluación continúa siendo incierta.

En resumen, mientras que en Canadá o en los Estados Unidos se cuenta con estructuras normativas consolidadas e institucionalizadas, América Latina sigue dependiendo de arreglos fragmentados y en gran medida informales, con pocos mecanismos para asegurar la calidad o promover la rendición de cuentas profesional (Stockmann & Meyer, 2022: 488-489).

4.5. Resumen: una profesionalización desigual y emergente

El análisis comparativo revela una marcada brecha Norte-Sur en la profesionalización de la evaluación en las Américas. Canadá y los Estados Unidos exhiben sistemas altamente institucionalizados, con formación académica integral, asociaciones profesionales sólidas, estándares de calidad establecidos y plataformas dinámicas para el intercambio profesional. En ambos países, las revistas académicas y las conferencias periódicas sostienen un diálogo continuo dentro de la comunidad de evaluadores, reforzando la identidad profesional y el desarrollo metodológico. Por el contrario, muchos países de América Latina –entre ellos la Argentina, Bolivia, Ecuador y Costa Rica– enfrentan brechas significativas en infraestructura profesional. La formación académica es fragmentaria, las asociaciones formales suelen ser débiles o inexistentes y existen escasos canales para una comunicación profesional sos-

tenida. Aunque países como México, Chile y Colombia muestran estructuras emergentes, su consolidación sigue siendo limitada y el intercambio profesional ocurre generalmente fuera de foros dedicados exclusivamente a la evaluación.

La profesionalización resulta esencial para que la evaluación funcione como instrumento de gobernanza. Sin personal calificado, estándares reconocidos y respaldo institucional, la demanda social y política de evaluación no puede ser atendida de manera efectiva. Al mismo tiempo, un campo profesional maduro puede contribuir a estimular la demanda, asegurando calidad, generando confianza y promoviendo una cultura de aprendizaje. El impulso de la profesionalización en América Latina requerirá una inversión sostenida a largo plazo tanto en formación académica como no académica, incentivos para el desarrollo de capacidades y la elaboración de estándares regionales. El fortalecimiento de plataformas regionales de intercambio, tales como revistas o conferencias, será asimismo crucial para afianzar la evaluación en los sistemas de gobernanza.

5. Vínculos entre sistemas y clústeres de evaluación

Los sistemas de evaluación integrados no surgen de esfuerzos aislados dentro de un único sector –como la política, la academia o la sociedad civil–, sino de la interacción entre estos subsistemas. El *CEval Evaluation Globe Project* destaca que la institucionalización depende de cómo se alineen y refuercen mutuamente la voluntad política, la participación social y la capacidad profesional. Por lo tanto, los países no se analizan únicamente por el desempeño de cada subsistema, sino también por la forma en que interactúan estos elementos. Un hallazgo clave del estudio es que ningún sistema por sí solo puede sostener la evaluación. El interés político puede conducir a la creación de nuevas leyes o unidades de evalua-

ción. Sin embargo, si no existen profesionales capacitados para realizar las evaluaciones o si la sociedad civil no demanda ni utiliza los hallazgos, la institucionalización suele ser frágil o meramente simbólica (Stockmann & Meyer, 2022: 452, 491, 503).

5.1. Clústeres de sistemas de evaluación en las Américas

El análisis comparativo de los sistemas de evaluación en las Américas identifica cuatro *clústeres* de países que difieren menos en sus niveles absolutos de institucionalización que en la relación entre la demanda de evaluación (impulsada por el sistema político) y la oferta de capacidad profesional (desarrollada a través del sistema de profesiones). Contrario a la suposición de que la demanda política y la oferta profesional evolucionan en paralelo, los hallazgos empíricos sugieren que a menudo están desvinculados –y, en algunos casos, incluso inversamente relacionados–.

El primer *clúster* –Canadá y los Estados Unidos– muestra alta institucionalización en ambos frentes. En estos países, la demanda política de evaluación fue un motor temprano de la profesionalización y, con el tiempo, ambos sistemas evolucionaron hacia una arquitectura mutuamente reforzante y estable. Representan sistemas de evaluación plenamente integrados, con demanda y oferta sólidas. En contraste, el segundo *clúster* –la Argentina, Brasil y Costa Rica– presenta capacidad profesional moderada a través de programas académicos y redes de evaluadores, pero una demanda política débil. La evaluación puede estar formalmente institucionalizada, pero su uso real en la administración pública es limitado, generando un desajuste entre la oferta profesional y la adopción estatal. El tercer grupo –Bolivia y Ecuador– exhibe baja institucionalización en todos los ámbitos. La práctica evaluativa es escasa, la infraestructura profesional poco desarrollada y la demanda política o cívica prácticamente inexistente. Estos sistemas permanecen en

una etapa temprana de desarrollo. El *clúster* más destacable desde el punto de vista analítico es el cuarto –Chile, Colombia, México y Perú–, donde la demanda política de evaluación es relativamente alta, pero las estructuras profesionales son débiles o fragmentadas. Existen agencias centrales que coordinan las evaluaciones y marcos legales vigentes, pero las oportunidades de formación académica, las redes profesionales y la identidad disciplinar permanecen poco desarrolladas. Este *clúster* ilustra un caso claro de desvinculación entre oferta y demanda: se espera y se encomienda la evaluación, pero la capacidad profesional no está suficientemente institucionalizada para satisfacer esta demanda de manera sostenible.

En términos generales, los hallazgos subrayan que la institucionalización en los sistemas político y profesional no avanza de manera sincronizada. En varios países de América Latina, la evaluación es un mandato político sin la correspondiente capacidad profesional, mientras que en otros la infraestructura profesional existe sin que haya suficiente demanda política. Los sistemas de evaluación efectivos requieren, por lo tanto, una mejor alineación entre demanda y oferta, construida mediante inversiones coordinadas en el compromiso político y el desarrollo profesional (Stockmann & Meyer, 2022: 492-493).

5.2. Resumen

La institucionalización es un proceso sistémico y dinámico. Los sistemas de evaluación efectivos dependen no sólo de reglas y estructuras, sino de la sinergia entre voluntad política, participación social y competencia profesional. El *CEval Evaluation Globe Project* muestra que, si bien algunos países han alcanzado –en cierta medida– etapas avanzadas de integración, muchos otros permanecen fragmentados o subdesarrollados. Reconocer y gestionar activamente los vínculos entre subsistemas es, por tanto, esencial para construir sistemas de evaluación sostenibles, sensibles y legítimos.

6. Desafíos

El *CEval Evaluation Globe Project* identifica diversas fuerzas impulsoras que favorecen el desarrollo de los sistemas de evaluación, así como barreras clave que inhiben su consolidación y uso práctico (Stockmann & Meyer, 2022: 495-506). En todos los países examinados de las Américas, la fuerza impulsora central detrás de la institucionalización de la evaluación fue la ambición de modernizar la administración pública, fortalecer el control presupuestario y crear o consolidar las bases para la formulación de políticas basada en evidencia. La evaluación se introdujo principalmente como herramienta de gestión y planificación, destinada a aumentar la eficiencia, la transparencia y la disciplina fiscal en el ejecutivo. Los ideales democráticos, como la rendición de cuentas pública, la participación o la deliberación, no jugaron un papel significativo en las agendas institucionales iniciales.

Esta orientación tecnocrática de los sistemas de evaluación se refleja además en el papel del liderazgo político y la naturaleza de las reformas administrativas que acompañaron los esfuerzos de institucionalización. El apoyo ejecutivo fuerte –particularmente de los ministerios de finanzas, planificación o de la presidencia– resultó decisivo en muchos países, especialmente en América Latina, donde el interés político en la evaluación surgió con frecuencia como respuesta a crisis fiscales y agendas de modernización del sector público. Por ejemplo, en México, la creación de CONEVAL en el año 2005 se facilitó por un consenso político en torno a la necesidad de políticas sociales basadas en evidencia, mientras que, en Chile, la evaluación se integró al ciclo presupuestario nacional. Asimismo, países como Colombia, Costa Rica y Perú institucionalizaron la evaluación en el marco de presupuestos basados en el desempeño y gestión por resultados. En Perú, el lanzamiento del programa Presupuestación por Resultados en el año 2007 marcó un punto de inflexión clave.

Sin embargo, en todos estos casos, la evaluación se utilizó principalmente para fortalecer la supervisión fiscal y la eficiencia administrativa, y menos como mecanismo de aprendizaje, diálogo inclusivo o rendición de cuentas democrática. En la mayoría de los países, la sociedad civil y los parlamentos estuvieron prácticamente ausentes y las prácticas evaluativas fueron impulsadas por autoridades ejecutivas centradas en el control y en el cumplimiento, más que en la deliberación o la participación.

Además, en muchos países, los incentivos políticos para utilizar la evaluación siguen siendo débiles, situación estrechamente vinculada a una comprensión limitada o rudimentaria de la misma. La evaluación se percibe con frecuencia como un mecanismo de control, generando reticencia, especialmente cuando se anticipan hallazgos desfavorables. Los resultados pueden ser ignorados, aplicados selectivamente o “enterrados” en informes administrativos, como se observa en la Argentina, Ecuador y Brasil. La inestabilidad política, la rotación de liderazgos y la débil memoria institucional también socavan la continuidad, mientras que en contextos populistas como México, Brasil o Ecuador, la dinámica posverdad y la retórica anticientífica han intensificado la resistencia a la toma de decisiones basada en evidencia. Incluso en sistemas consolidados como los Estados Unidos, los hallazgos políticamente inconvenientes pueden ser desestimados. La brecha entre la realización de evaluaciones y la aplicación de sus resultados es evidente en varios países, donde la evaluación tiende a servir con fines diagnósticos más que correctivos, reforzando su imagen de ejercicio burocrático en lugar de herramienta estratégica de gobernanza.

Otro factor importante es la influencia de los donantes internacionales (véase Meyer, 2023). En muchos países de ingresos bajos y medios, actores internacionales —como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la iniciativa CLEAR— han

tenido un impacto significativo, proporcionando financiamiento, capacitación, asistencia técnica y promoviendo una cultura basada en resultados. Si bien el apoyo de los donantes ayudó a lanzar sistemas de M&E (por ejemplo, en Costa Rica, Ecuador, Bolivia y Brasil), a menudo reforzó una cultura evaluativa *top-down* y orientada al control, limitando la apropiación local. Un inconveniente notable es que la evaluación se realiza a veces únicamente para cumplir requisitos formales de los donantes, más que para apoyar el aprendizaje, la rendición de cuentas o la mejora de políticas.

Para muchos países de las Américas, el desarrollo de capacidades y las redes de conocimiento han desempeñado un papel de apoyo importante en la institucionalización de la evaluación. Actores internacionales, centros regionales de formación e intercambios profesionales han contribuido a construir experiencia técnica y promover la conciencia sobre las prácticas evaluativas. Sin embargo, el análisis general muestra que tales actividades de *Evaluation Capacity Building (ECB)* sólo han generado avances institucionales allí donde existía una voluntad política clara de utilizar la evaluación en la toma de decisiones. En contextos sin compromiso político, los esfuerzos de *ECB* a menudo permanecieron aislados o simbólicos. La capacidad por sí sola no es, por lo tanto, un motor decisivo de la institucionalización. Sin demanda por parte del liderazgo político y de las estructuras administrativas, la capacidad técnica no basta para crear sistemas de evaluación funcionales.

A pesar de los impulsos iniciales en los Estados Unidos durante las décadas de 1960 y 1970, la evaluación no se ha consolidado como disciplina académica autónoma. La mayoría de las ofertas académicas permanecen integradas en campos más amplios como la economía, sociología, educación o las políticas públicas. En los Estados Unidos, la expansión inicial de programas de evaluación pronto se estancó, dejando un número limitado de opciones

de estudio institucionalizadas y duraderas. En América Latina, el programa de Maestría en Evaluación lanzado en Costa Rica en 1995 se destaca como un raro ejemplo de oferta académica especializada. La creación de asociaciones profesionales –como la *Canadian Evaluation Society* en la década de 1980– ha contribuido a consolidar el campo, pero la fragmentación académica y la dependencia de profesores individuales siguen obstaculizando el crecimiento institucional sostenido. Otros desafíos dentro del sistema profesional incluyen la escasez de personal calificado debido a oportunidades de formación limitadas y la ausencia de mecanismos de aseguramiento de la calidad. Como resultado, muchas evaluaciones son realizadas por profesionales sin formación formal en evaluación, recurriendo a conocimientos de disciplinas afines. La desconexión persistente entre la educación académica y la demanda práctica limita aún más las oportunidades de profesionalización sistemática y de colaboración estructurada entre universidades e instituciones públicas, dejando las preocupaciones sobre calidad en gran medida sin abordar.

Contrario a las suposiciones comunes, la sociedad civil no ha desempeñado un papel sustancial en la promoción o demanda de la evaluación, ni en los Estados Unidos y Canadá, ni en América Latina. Incluso en países con sectores de ONG bien desarrollados, como Brasil, México o los Estados Unidos, la evaluación sigue siendo mayoritariamente impulsada por el Estado. La ausencia de presión sostenida por parte de medios de comunicación, ONG o ciudadanía reduce los incentivos de los gobiernos para comunicar o utilizar evidencia evaluativa de manera transparente. Cuando los actores de la sociedad civil participan en evaluación, esto ocurre predominantemente en respuesta a requisitos de rendición de cuentas impuestos por el Estado, más que como iniciativa propia. Por lo tanto, la evaluación rara vez se percibe como herramienta para la defensa de derechos, el empoderamiento, la mejora de po-

líticas o la supervisión gubernamental. Las demandas ascendentes para fortalecer o innovar los sistemas de evaluación son excepcionales, y el papel de la sociedad civil sigue siendo principalmente el de receptor pasivo de resultados evaluativos, más que parte interesada activa en la conformación de la práctica evaluativa.

La fragmentación constituye otra barrera clave. En muchos países, las actividades de evaluación se dispersan entre múltiples ministerios o agencias sin coordinación ni marco común. Incluso donde existen órganos centrales –como en Costa Rica–, la integración con otros instrumentos de gestión, como la gestión por resultados o la auditoría, es débil. La evaluación suele competir con estos instrumentos, careciendo de perfil definido o lógica de aplicación clara. Como resultado, la integración estratégica en la formulación de políticas es limitada y el potencial transformador de la evaluación permanece infrautilizado.

La institucionalización de la evaluación en el continente americano ha sido promovida principalmente por impulsos políticos y administrativos, a menudo en el contexto de reformas presupuestarias y administrativas. Los actores internacionales han desempeñado un papel importante en la construcción de sistemas de evaluación, aunque frecuentemente con un enfoque orientado al control. Los esfuerzos de *ECB* –como los apoyados por organizaciones internacionales– sólo han tenido un impacto tangible allí donde existía un compromiso político claro para usar la evaluación en la toma de decisiones. La sociedad civil y el sector académico han mostrado hasta ahora poca iniciativa –salvo en algunos casos aislados–, dejando la evaluación en la mayoría de los países como un instrumento predominantemente *top-down*. Esta combinación de factores ha producido un ciclo auto-reforzante de baja demanda, experiencia limitada, estructuras fragmentadas e imagen orientada al control, que socava el potencial transformador y de aprendizaje de la evaluación. Incluso cuando los sistemas están

legalmente institucionalizados, su desarrollo futuro sigue siendo incierto, especialmente en un clima político marcado por el creciente escepticismo hacia la ciencia, la evidencia y el conocimiento experto. En tales contextos, la evaluación, cuyo objetivo es generar información transparente y basada en evidencia para la toma de decisiones públicas, puede percibirse menos como herramienta constructiva de gobernanza y más como fuerza disruptiva, particularmente donde los actores políticos devalúan la experticia o priorizan narrativas ideológicas sobre el razonamiento empírico.

Conclusión y perspectivas

Este artículo de investigación ha sintetizado los hallazgos del *CEval Evaluation Globe Project* sobre la institucionalización de la evaluación en las Américas, examinando once estudios de caso nacionales y tres actores transnacionales. Al emplear un marco estructurado que diferencia entre sistema político, sistema social y sistema de profesiones, el estudio ofrece una comprensión comparativa y exhaustiva de cómo la evaluación se integra en la gobernanza nacional.

Uno de los hallazgos clave es que la institucionalización no es lineal ni depende únicamente de la regulación formal. Mientras que países como Canadá y los Estados Unidos ejemplifican sistemas integrados con mandatos legales, comunidades profesionales y –en un grado mínimo– aceptación social, otros –como Bolivia, Ecuador o la Argentina– enfrentan fragmentación, baja demanda y débil capacidad profesional. México, Chile, Colombia y Perú representan casos intermedios con progresos sustanciales en desarrollo legal y organizativo, pero con implementación desigual y coordinación limitada entre sistemas.

El análisis también ha mostrado que los marcos legales y las estructuras centralizadas, aunque importantes, no garantizan el uso de la evaluación. Factores culturales, incentivos políticos, continuidad administrativa y participación pública determinan con frecuencia si

las evaluaciones se utilizan de manera significativa o permanecen como ejercicios simbólicos. Por el contrario, los sistemas descentralizados –cuando cuentan con capacidades y coordinación sólidas– pueden generar prácticas evaluativas efectivas y adaptadas al contexto.

Al mismo tiempo, los sistemas social y profesional permanecen subdesarrollados en gran parte de la región. La evaluación aún rara vez forma parte del discurso público; la participación de la sociedad civil es débil; y las oportunidades de formación y los mecanismos para garantizar la calidad son a menudo insuficientes. Sin atención a estas dimensiones, la evaluación corre el riesgo de ser tecnocrática, impulsada por donantes o desconectada de la rendición de cuentas democrática.

En última instancia, institucionalizar la evaluación no es sólo un desafío técnico o de gestión, sino un desafío de gobernanza. Requiere un cambio hacia una cultura política que valore la evidencia, la transparencia y el diálogo. En tiempos de creciente complejidad, incertidumbre política y tensión democrática, la evaluación puede contribuir a una gobernanza más inteligente, responsable e inclusiva, pero sólo si sus sistemas están diseñados de manera reflexiva, con arraigo social y respaldo político.

De cara al futuro, la evaluación podría contribuir de manera significativa al fortalecimiento de la gobernanza democrática. Sus fundamentos conceptuales y metodológicos –como la transparencia, el uso de evidencia, la participación y el aprendizaje– se alinean estrechamente con principios centrales de la buena gobernanza. Los métodos de evaluación participativa, en particular, pueden abrir espacios para el involucramiento de la ciudadana y dar voz a quienes son afectados por las políticas públicas, permitiéndoles influir en cómo se define y evalúa el éxito. Asimismo, la publicación y el debate activo de los resultados evaluativos puede mejorar la transparencia y la rendición de cuentas al permitir que la sociedad civil, los medios y las instituciones políticas examinen la

acción gubernamental. En términos deliberativos, la evaluación también tiene el potencial de respaldar un discurso público informado por evidencia, creando espacios donde el conocimiento empírico pueda contrarrestar la ideología y la inercia política. Sin embargo, esta promesa democrática permanece en gran medida incumplida. Como muestran los hallazgos del estudio, la evaluación en las Américas se utiliza predominantemente para la gestión interna, el cumplimiento y el control –y no como vehículo de diálogo, participación o rendición de cuentas–. Los parlamentos desempeñan un papel marginal y la evaluación rara vez influye de manera sistemática en el debate público amplio o en el desarrollo de políticas. En este sentido, la evaluación sigue siendo un recurso democrático latente: normativamente poderoso, pero institucionalmente infrautilizado. Para realizar su potencial democrático, la evaluación debe trascender el enfoque limitado en la racionalidad técnica y consolidarse en culturas políticas que prioricen la transparencia, la deliberación pública y la participación ciudadana. Fortalecer los sistemas de evaluación requiere, por lo tanto, más que reformas administrativas: demanda una transformación más amplia hacia una gobernanza inclusiva y receptiva, acompañada de prácticas evaluativas que reflejen valores democráticos. Sólo bajo estas condiciones la evaluación puede contribuir de manera significativa a decisiones públicas más responsables, deliberativas y equitativas en las Américas –y, al hacerlo, desempeñar un papel sustantivo en el refuerzo de las estructuras democráticas–.

Paralelamente, se abre para la investigación una propia perspectiva de futuro: los estudios venideros deberían ampliar este enfoque comparativo y teóricamente fundamentado hacia otras regiones del mundo, con el fin de identificar patrones globales de institucionalización de la evaluación y de contrastar dinámicas contextuales. Además, se requieren estudios longitudinales que analicen cómo evoluciona la institucionalización en contextos de ines-

tabilidad política, retrocesos democráticos o cambios en las constelaciones de donantes. Un campo de investigación adicional se refiere a la interdependencia entre sistemas políticos, sociales y profesionales, y a cómo estas dinámicas condicionan tanto la calidad como el uso de la evaluación. Avanzar en estas líneas permitirá no sólo fortalecer el debate académico, sino también ofrecer recomendaciones de política pública más sólidas y sensibles al contexto.

Referencias bibliográficas

- Derlien, H.-U. (1990). *Genesis and structure of evaluation: Efforts in comparative perspective*. In R. Rist (Ed.). *Program evaluation and the management of government: Patterns and prospects across eight nations* (pp. 147-175). New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Furubo, J.-E., Rist, R.C. & Sandahl, R. (Eds.) (2002). *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Jacob, S., Speer, S. & Furubo, J.-E. (2015). The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later. *Evaluation*, 21 (1): 6-31.
- Luhmann, N. (1983). *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1984). The new institutionalism: organisational factors in political life. *American Political Science Review*, 78 (3): 734-749.
- May, E., Shand, D., Mackay, K., Rojas, F. & Saavedra, J. (Eds.). (2006). *Towards the institutionalisation of monitoring and evaluation systems in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank/Inter-American Development Bank Conference*. Washington: IADB/The World Bank.
- Mayne, J. (1992). *Institutionalization of program evaluation: A comparative perspective: overview*. In J. Mayne, M.-L. Bemelmans-Vidéc, J. Hudson & R. Conner (Eds.). *Advancing public policy evaluation: Learning from inter-*

- national experiences* (pp. 3-5). Amsterdam: Elsevier.
- Mayne, J., Bemelmans-Videc, M.-L., Hudson, J. & Conner, R. (Eds.). (1992). *Advancing public policy evaluation: Learning from international experiences*. Amsterdam: Elsevier.
- Meyer, W. (2023). *The Influence of Transnational Organisations: A Comparison of Effects in America, Asia and Europe*. In R. Stockmann, W. Meyer & N. Zierke (Eds.). (2023). *Institutionalisation of evaluation in Asia Pacific* (pp. 465-499). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Meyer, W., Stockmann, R. & Szentmarjay, L. (2022). *The Institutionalisation of Evaluation: Theoretical Background, Analytical Concept and Methods*. In R. Stockmann, W. Meyer & L. Taube (Eds.). (2022). *Institutionalisation of evaluation in the Americas* (pp. 3-37). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Meyer, W., Stockmann, R. & Taube, L. (2020). *The Institutionalisation of Evaluation: Theoretical Background, Analytical Concept and Methods*. In R. Stockmann, W. Meyer & L. Taube (Eds.). (2020). *Institutionalisation of evaluation in Europe* (pp. 3-34). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pérez-Yarahuán, G. & Maldonado, C. (Eds.). (2020). *National monitoring and evaluation systems. Experiences from Latin America*. Ciudad de México: CLEAR.
- Peters, B. G. (2019). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. New York/London: Bloomsbury Publishing USA.
- Rist, R. (Ed.). (1990). *Program evaluation and the management of government: Patterns and prospects across eight nations*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Rosenstein, B. (2013). *Mapping the status of national evaluation policies. Parliamentarians Forum on Development Evaluation in South Asia and EvalPartners*. Disponible en: <http://www.pfde.net/index.php/publications-resources/global-mapping-report-2015>. Accessed on 14 October 2020.
- Rosenstein, B. (2015). *Status of national evaluation policies: Global mapping report (2nd ed.)*. Parliamentarians Forum on Development Evaluation in South Asia jointly with EvalPartners. Disponible en: <https://globalparliamentarianforum.files.wordpress.com/2016/02/the-status-of-evaluation-policies.pdf>. Accessed on 7 January 2020.
- Rosenstein, B. & Kalugampitiya, A. (2021). *Global mapping of the status of national evaluation policies*. Colombo: Global Parliamentarians Forum for Evaluation.
- Schimank, U. (1996). *Theorien gesellschaftlicher Differenzierung*. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Stockmann, R. & Meyer, W. (Eds.). (2016). *The Future of Evaluation: Global Trends, New Challenges, Shared Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stockmann, R., Meyer, W. & Taube, L. (Eds.). (2020). *Institutionalisation of evaluation in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stockmann, R., Meyer, W. & Szentmarjay, L. (Eds.). (2022). *Institutionalisation of evaluation in the Americas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stockmann, R., Meyer, W. & Zierke, N. (Eds.). (2023). *Institutionalisation of evaluation in Asia Pacific*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stockmann, R., Meyer, W. & Stockmann, T. (Eds.). (2025). *Institutionalisation of evaluation in Africa*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Zierke, N., Stockmann, R. & Meyer, W. (2023). *The Institutionalisation of Evaluation: Theoretical Background, Analytical Framework and Methodology*. In R. Stockmann, W. Meyer & N. Zierke (Eds.). (2023). *Institutionalisation of evaluation in Asia Pacific* (pp. 3-61). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

La Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC): Construcción de legitimidad democrática a través de redes profesionales de evaluación*

The Latin American and Caribbean Monitoring, Evaluation, and Systematization Network (ReLAC):

Building democratic legitimacy through professional evaluation networks

*En memoria de Miluzka Garay Rodríguez,
economista y evaluadora ambiental peruana.*

Por Natalia Aquilino y Olinda Ruiz*****

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2025.

Fecha de Aceptación: 26 de agosto de 2025.

RESUMEN

Este artículo de investigación analiza el rol de la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC) como mecanismo de construcción de legitimidad democrática en la región. A través del análisis de su trayectoria histórica y actual

plan estratégico 2024-2027, se examina cómo esta red profesional contribuye al fortalecimiento democrático mediante la promoción de evaluaciones transparentes, participativas e inclusivas. El estudio utiliza un enfoque de caso institucional con perspectiva histórica basado en documentos oficiales, observación participante y análisis de contenido. Los ha-

* Nota: la elaboración de este artículo de investigación se nutrió del diálogo constante con Brenda Bucheli y Pablo Álvarez, colegas del Comité Ejecutivo de ReLAC, cuyas reflexiones y cuestionamientos ayudaron a las autoras a profundizar el análisis y a considerar perspectivas alternativas. Este intercambio intelectual ejemplifica el espíritu colaborativo que caracteriza a ReLAC y que se analiza en el presente artículo de investigación.

** Politóloga especializada en evaluación de políticas públicas por la Universidad de Nacional de Rosario. Miembro del Comité Ejecutivo de la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe como Vice coordinadora. Correo electrónico: natalia.aquilino@gmail.com

*** Licenciada en Psicología por la Universidad de Nacional de Asunción. Miembro del Comité Ejecutivo de la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe como Vocal de divulgación y proyección. Correo electrónico: olindaruiz77@gmail.com

llazgos muestran que ReLAC ha evolucionado desde una red técnica hacia una plataforma democratizadora que articula ecosistemas de evaluación, promueve epistemologías decoloniales y fortalece capacidades regionales. Se concluye que, las redes profesionales de evaluación constituyen actores clave en la construcción de legitimidad democrática cuando logran articular transparencia, participación e incidencia política.

Palabras clave: *Evaluación de Políticas Públicas, Legitimidad Democrática, Redes Profesionales, América Latina, Transparencia, Participación.*

ABSTRACT

This article analyzes the role of the Latin American and Caribbean Network for Monitoring, Evaluation and Systematization (ReLAC) as a mechanism for building democratic legitimacy in the region. Through analysis of its historical trajectory and current strategic plan 2024-2027, it examines how this professional network contributes to democratic strengthening by promoting transparent, participatory and inclusive evaluations. The study uses an institutional case approach with historical perspective, based on official documents, participant observation and content analysis. Findings show that ReLAC has evolved from a technical network to a democratizing platform that articulates evaluation ecosystems, promotes decolonial epistemologies and strengthens regional capacities. It concludes that professional evaluation networks constitute key actors in building democratic legitimacy when they manage to articulate transparency, participation and political advocacy.

Keywords: *Public Policy Evaluation, Democratic Legitimacy, Professional Networks, Latin America, Transparency, Participation.*

Introducción

Desde comienzos del siglo XXI, América Latina ha avanzado en la institucionalización de

la evaluación de políticas públicas, impulsada por reformas orientadas a la modernización del Estado y la rendición de cuentas, el ingreso a la Organización para la Cooperación al Desarrollo (OCDE) y la adopción del enfoque de Gestión basada en Resultados (OECD, 2016; Gaarder & Briceño, 2010). Países como Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica y México, entre otros, crearon marcos normativos y agencias especializadas -como el ex Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en México o la iniciativa SINERGIA del Departamento Nacional de Planeación de Colombia- que se han convertido en referentes regionales, mientras que otros países como la Argentina, Paraguay o Perú adoptaron sistemas más fragmentados promovidos en alguna medida por la cooperación internacional que carecían de coordinación entre sí. Si bien se han fortalecido capacidades técnicas y sistemas de monitoreo y evaluación (Holvoet & Rombouts, 2008; May *et al.*, 2022), la consolidación ha sido desigual y persisten tensiones políticas que limitan la independencia y el uso de la evidencia (Paz, 2021).

En paralelo, el ecosistema informativo global atraviesa una crisis marcada por la proliferación de *fake news*, la distorsión de la realidad mediante inteligencia artificial y el negacionismo de la evidencia, configurando un entorno de post-verdad que impacta directamente en la evaluación de políticas. Estos fenómenos erosionan la confianza en los datos, cuestionan la legitimidad de los hallazgos y facilitan el uso manipulado de la información por actores con intereses particulares (Parkhurst, 2017; Cairney & Oliver, 2020; Newman *et al.*, 2021; Howard, 2025). En este contexto, la comunicación estratégica y la alfabetización mediática se vuelven esenciales para garantizar que la evidencia cumpla su función de orientar decisiones públicas (Lazer *et al.*, 2023; Lewandowsky, 2022).

Aún con cuestionamientos a su utilidad, en la actualidad, la evaluación de políticas públicas ha adquirido creciente relevancia como herramienta de fortalecimiento democrático en América Latina y el Caribe, cuando la evaluación es transparente y participativa, las políticas implementadas ganan legitimidad al percibirse como fruto de procesos inclusivos que fortalecen el Estado de derecho. En este contexto, las redes profesionales de evaluación emergen como actores clave en la democratización del conocimiento evaluativo y la construcción de legitimidad institucional. Así las redes regionales y nacionales de evaluación, como ReLAC, juegan un papel clave en este escenario al articular actores estatales, académicos y de la sociedad civil, desarrollar marcos conceptuales adaptados a la región y actuar como nodos de validación de información confiable (Bustelo, 2017; Briceño, 2022). Su capacidad para generar espacios de diálogo y cooperación resulta estratégica para contrarrestar la fragmentación del debate público y fortalecer la legitimidad de la evaluación en entornos polarizados.

Según Chianca y Youker (2004), la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC), surgió en el año 2003, a partir de un encuentro de evaluadores en Lima, Perú, en el marco de la Conferencia Internacional de Evaluación promovida por la *International Development Evaluation Association* (IDEAS) y el Banco Mundial. Según Ordoñez (2004), en septiembre de 2003, representantes de las cuatro organizaciones de evaluación existentes en la región se reunieron en São Paulo, Brasil, para crear la Red Latinoamericana y del Caribe de Evaluación (ReLAC). Como inicio formal, tomamos la primera conferencia realizada en la ciudad de Lima, Perú, realizada en octubre (20 al 23) del 2004.

Tras dos décadas de evolución, ReLAC ha expandido su enfoque desde una red técnica enfocada en capacitación y desarrollo pro-

fesional del campo hacia una plataforma de articulación política que promueve “epistemologías decoloniales” y busca incidir en los procesos de toma de decisiones públicas.

En este marco global y regional y a los fines de este artículo de investigación, nos preguntamos: ¿cómo contribuyen las redes profesionales regionales de evaluación al fortalecimiento de la legitimidad democrática en América Latina y el Caribe? ¿Cuál ha sido la incidencia de ReLAC en la comunidad evaluadora regional?

Nuestra hipótesis es que ReLAC ha funcionado como un mecanismo de democratización del conocimiento evaluativo, promoviendo transparencia, participación e inclusión que fortalecen la legitimidad de las políticas públicas en la región a través de tres dimensiones complementarias: *articulación de ecosistemas evaluativos, profesionalización inclusiva e incidencia política democrática*.

Así, el objetivo general de este trabajo es analizar la contribución de ReLAC a la construcción de legitimidad democrática en América Latina y el Caribe mediante el examen de su evolución histórica, resultados alcanzados y estrategia actual.

Los objetivos específicos son:

1. Reconstruir la trayectoria histórica de ReLAC identificando hitos democratizadores.
2. Analizar el Plan Estratégico 2024-2027 como expresión de agenda democratizadora.
3. Examinar los mecanismos específicos mediante los cuales ReLAC promueve legitimidad democrática.
4. Identificar lecciones para el fortalecimiento de redes profesionales como actores democratizadores.

Este artículo de investigación se organiza en seis secciones. La primera presenta el marco teórico, abordando la relación entre legitimidad democrática y ecosistemas de evaluación, la evolución hacia enfoques participativos y el papel democratizador de las redes profesiona-

les. La segunda, describe la metodología del estudio de caso institucional aplicado a ReLAC. La tercera parte reconstruye la génesis y evolución de la red, desde sus orígenes en 2000 en el marco del programa del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe (PREVAL) hasta su consolidación como plataforma democratizadora. La cuarta sección analiza el Plan Estratégico 2024-2027 y su teoría de cambio, desagregando los ejes de articulación territorial, profesionalización y fortalecimiento de ecosistemas. La quinta parte examina los mecanismos de construcción de legitimidad democrática -transparencia, participación e inclusión- y sus evidencias de impacto, así como las limitaciones estructurales del modelo de red de segundo piso. Finalmente, la sexta sección presenta las conclusiones y lecciones para el fortalecimiento de redes profesionales como actores clave en la democratización regional.

Ecosistemas que tejen democracia: el rol oculto de las redes profesionales

Esta sección examina los conceptos clave que guían el análisis, explorando la relación entre legitimidad democrática y ecosistemas de evaluación, la evolución hacia enfoques participativos y el papel democratizador de las redes profesionales en América Latina.

La legitimidad democrática se construye cuando las decisiones gubernamentales son percibidas como resultado de procesos transparentes, participativos y responsivos a las necesidades ciudadanas (Ramírez, 2024). En el contexto latinoamericano, caracterizado por desafíos históricos de gobernabilidad y confianza institucional, el fortalecimiento de ecosistemas de evaluación adquiere particular relevancia como mecanismo indirecto de legitimación democrática.

La transparencia y rendición de cuentas constituyen elementos centrales para la construcción de legitimidad, especialmente cuan-

do se articulan con la participación ciudadana (Emmerich, 2004). Las redes profesionales de evaluación contribuyen a esta dimensión no mediante evaluación directa de políticas públicas, sino fortaleciendo las capacidades de actores que sí realizan estas evaluaciones en los países: redes nacionales, organizaciones de sociedad civil, centros académicos y evaluadores independientes. Su contribución opera mediante la democratización del conocimiento evaluativo y el desarrollo de marcos conceptuales que posteriormente son utilizados por quienes evalúan políticas gubernamentales específicas.

La evolución conceptual de la evaluación ha transitado desde enfoques tecnocráticos hacia perspectivas participativas que reconocen la evaluación como proceso político y social (Romero Sarduy *et al.*, 2017). La evaluación participativa, que “propugna una producción democrática de conocimiento e incluye las distintas voces de los actores involucrados”, se alinea directamente con objetivos democratizadores. En América Latina, esta evolución se ha expresado en la búsqueda de una “evaluación con pensamiento propio de la región”, denominada alternativamente “evaluación contrahegemónica” o “evaluación decolonial”. Estos enfoques cuestionan la imposición de marcos evaluativos externos y promueven metodologías situadas culturalmente.

Las redes profesionales funcionan como “ecosistemas de conocimiento” que trascienden fronteras institucionales y territoriales, facilitando intercambio horizontal de experiencias y creando espacios de deliberación técnico-política (Centro de Estudios Latinoamericanos - UNAM, 2023). En el campo de la evaluación, estas redes cumplen funciones democratizadoras específicas: establecen estándares éticos, promueven metodologías participativas y articulan actores diversos del ecosistema evaluativo. Las redes transnacionales de promoción se caracterizan por compartir valores, intercambiar información

estratégicamente e implementar estrategias coordinadas (Ziccardi, 2004). ReLAC exhibe estas características al promover valores democráticos, facilitar circulación de conocimiento evaluativo e impulsar agendas regionales de profesionalización.

Un “ecosistema de evaluación” incluye a todos los actores que participan en procesos de evaluación: gobiernos, universidades, organizaciones civiles, sector privado, y organismos internacionales. Cuando estos actores están bien conectados y capacitados, pueden producir mejores evaluaciones que ayuden a mejorar las políticas públicas (Ojeda Bustamante & Meyer Rodríguez, 2017). Las redes profesionales como ReLAC ocupan una posición importante en estos ecosistemas porque conectan diferentes sectores, ofrecen capacitación y promueven estándares comunes. Su contribución a la legitimidad democrática opera indirectamente: no hacen evaluaciones transparentes ellas mismas, sino que fortalecen las capacidades de las organizaciones que sí realizan estas evaluaciones.

Metodología

A continuación, se describe el diseño de estudio de caso institucional aplicado a ReLAC, detallando las fuentes, técnicas de análisis y criterios de selección que sustentan el enfoque adoptado.

Esta investigación utiliza un diseño de estudio de caso institucional con perspectiva histórica, apropiado para analizar procesos de cambio organizacional e impacto social de largo plazo. ReLAC constituye un caso paradigmático de red regional de evaluación, siendo la más antigua y articulada de América Latina.

Fuentes primarias:

- Plan Estratégico ReLAC 2024-2027 y documentos institucionales.
- Estatutos, memorias de asambleas e informes de gestión.

- Observación participante como miembro de ReLAC.
- Entrevistas informales con líderes históricos y actuales.

Fuentes secundarias:

- Literatura académica sobre redes de evaluación en América Latina.
- Estudios sobre ecosistemas de evaluación regionales.
- Documentos de organismos internacionales sobre fortalecimiento de capacidades.

Técnicas de análisis:

- Análisis documental histórico para reconstruir trayectoria institucional.
- Análisis de contenido del Plan Estratégico 2024-2027.
- Triangulación entre fuentes documentales y observación participante.

Limitaciones:

El acceso privilegiado como miembro de ReLAC proporciona información valiosa, pero requiere reflexividad crítica para mantener distancia analítica. La investigación se centra en documentos oficiales, limitando el acceso a dinámicas informales internas.

ReLAC: Génesis y Evolución como Plataforma Democratizadora

En esta sección, se reconstruye la trayectoria de ReLAC desde sus orígenes hasta su consolidación como una red regional que articula actores diversos y promueve epistemologías decoloniales.

El nacimiento de ReLAC ilustra cómo las redes profesionales emergen de la confluencia entre necesidades locales y oportunidades institucionales globales. Sus antecedentes se remontan al PREVAL, ejecutado en América Latina entre finales de los años 90 y principios de los 2000 con apoyo del FIDA, dedicado al fortalecimiento de capacidades de evaluación en proyectos de reducción de pobreza rural.

El Programa funcionó como laboratorio de democratización evaluativa al implementar "conferencias electrónicas" que permitían intercambio horizontal entre evaluadores de toda la región. Esta innovación tecnológica democratizó el acceso al conocimiento evaluativo, tradicionalmente concentrado en consultoras internacionales y universidades de países centrales.

La planificación de la Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación (IOCE en inglés) en Barbados (2000) y Santo Domingo (2002), evidencia un proceso deliberado de construcción de capacidades de incidencia internacional. Estos evaluadores no participaban como receptores pasivos de conocimiento, sino como contribuyentes activos al desarrollo de marcos globales de evaluación. El momento fundacional llegó en marzo de 2003 durante la primera Asamblea de IOCE en Lima, Perú. Representantes de Brasil, Colombia, Perú y la Red PREVAL establecieron un "compromiso formal de iniciar un proceso de consulta para crear una red latinoamericana". Esta decisión refleja una estrategia de autonomización regional frente a redes globales dominadas por países desarrollados.

La reunión de planificación estratégica en septiembre de 2003, con representantes de las cuatro organizaciones de evaluación existentes en la región (Chianca, 2004), y la Primera Conferencia en Lima (octubre 2003) consolidaron este proceso. La participación de instituciones como el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), junto a redes nacionales emergentes, señala desde el origen una vocación de articulación multi-actor que trascendía fronteras sectoriales.

Las dos primeras décadas de ReLAC estuvieron marcadas por un proceso de institucionalización democrática interna y expansión inclusiva hacia nuevos países y sectores. La red creció desde Brasil, Perú, Chile, Colombia hasta abarcar quince redes nacionales, consolidando presencia en todo el espectro de Amé-

rica Latina y el Caribe²². Este crecimiento no fue meramente cuantitativo sino cualitativamente democratizador: ReLAC incorporó progresivamente redes de países con menor tradición evaluativa, promoviendo transferencia horizontal de capacidades entre pares regionales. Los congresos bianuales funcionaron como espacios de deliberación democrática donde se definían agendas regionales mediante procesos participativos.

La creación de grupos de trabajo temáticos evidencia una agenda de inclusión sistemática que va más allá de la profesionalización técnica hacia el reconocimiento de perspectivas históricamente marginadas. Los seis grupos activos ilustran esta diversidad democratizadora: Estándares de Evaluación (establecido con apoyo del Instituto Alemán DEval), Evaluar desde América Latina (enfocado en epistemologías del Sur Global), Evaluación DDHH, Crisis y Violencias (especializado en contextos de fragilidad y acción humanitaria), Inteligencia Artificial (uso de la inteligencia Artificial en nuestras prácticas evaluativas), Género y Derechos Humanos (promoviendo evaluaciones sensibles a igualdad), y EvalAcadémicos (articulando universidades regionales). Estos grupos funcionan como laboratorios de democratización evaluativa al desarrollar metodologías culturalmente situadas y marcos conceptuales propios⁷.

La participación de ReLAC en espacios globales de Evaluación le permitió posicionarse como voz regional autónoma en debates internacionales. Esta presencia no replica agendas hegemónicas, sino que introduce perspectivas decoloniales y del Sur Global. Las alianzas actuales de ReLAC ilustran esta estrategia de articulación multi-escalar. A nivel global mantiene alianzas estratégicas, y promueven enfoques inclusivos¹¹.

En respuesta a la crisis de gobernabilidad democrática que atraviesa América Latina en la última década, ReLAC ha sido interpelada a redefinir su rol social y su posicionamiento

político ante la emergencia de tendencias “anti-ciencia”. La iniciativa denominada “ReLAC 2.0” busca posicionar la evaluación como herramienta de fortalecimiento del Estado de derecho y la participación ciudadana. Esta transformación se expresa en tres dimensiones: epistemológica (promoción de “epistemologías decoloniales”), política (aspiración de “incidencia en procesos de toma de decisiones”) y ética (compromiso con “mejores condiciones de vida de las personas”). ReLAC trasciende así su rol inicial de red técnica para constituirse en plataforma política democratizadora.

Pensar desde el Sur: El Plan Estratégico 2024-2027

En este apartado, se analizan los ejes, estrategias y alianzas del plan estratégico vigente, interpretándolos como una expresión concreta de la agenda democratizadora de ReLAC.

El Plan Estratégico 2024-2027 de ReLAC constituye un documento paradigmático de cómo las redes profesionales pueden contribuir explícitamente a la democratización regional. Su misión declara aspirar a ser “la red que articula el ecosistema de evaluación de Latinoamérica y El Caribe que aporta e impulsa nuevas ideas, conceptos, marcos orientadores, epistemologías decoloniales y temas de interés colectivo”.

Esta formulación es reveladora: ReLAC no se concibe meramente como red profesional sino como articuladora de ecosistemas, promotora de pensamiento autónomo (“epistemologías decoloniales”) y facilitadora de agenda colectiva regional. La visión complementa esta perspectiva aspirando a ser “una red dinámica, inclusiva y plural que incide significativamente en los procesos de toma de decisiones”.

Los términos “inclusiva”, “plural” e “incidencia en toma de decisiones” constituyen marcadores explícitos de agenda democratizadora. ReLAC se propone no solo fortalecer capacidades técnicas sino democratizar el acceso

a la evaluación y democratizar la influencia sobre políticas públicas.

Teoría de Cambio Tripartita: Tejiendo Territorios, Profesionalización e Incidencia

El Plan Estratégico 2024-2027 documenta una arquitectura de alianzas que demuestra madurez institucional y capacidad de articulación democrática, articulando quince redes nacionales e internacionales. La Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe (ReLAC) está conformada por 16 redes nacionales que representan a catorce países de la región. Entre ellas se encuentran la Asociación Civil EvaluAR (Argentina), la Red de Monitoreo y Evaluación Bolivia – REDMEBOL (Bolivia), la Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação – RBMA (Brasil), el Núcleo Interdisciplinario de Investigación Evaluativa orientado a la Decisión Pública – NIIE-DP (Chile), la Red de Evaluación y Seguimiento de Costa Rica – RedEvalCR (Costa Rica), la Sociedad Ecuatoriana de Evaluación – SEEval (Ecuador) y la Red Interdisciplinaria de Monitoreo y Evaluación de Guatemala – RIMEGUA y EvaluAndo (Guatemala). También forman parte la Red Hondureña de Profesionales de la Evaluación, Seguimiento y Sistematización – REDHPRESS (Honduras), el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad – EQUIDE-IBERO (México), la Academia Nacional de Evaluadores de México – ACEVAL (México), la Red Nicaragüense de Evaluadores Jóvenes y Emergentes – RNEJE (Nicaragua), la Red Paraguaya de Evaluación – REPAAE (Paraguay), la Red Peruana de Evaluación – EvalPerú (Perú), la Sociedad Puertorriqueña de Evaluación – SPE (Puerto Rico) y la Red Venezolana de Evaluación – VENEVAL (Venezuela).

Las alianzas internacionales de ReLAC constituyen un eje central para su consolidación como actor influyente en el campo de la

evaluación. En el plano global, la red mantiene vínculos estratégicos con la *International Organization for Cooperation in Evaluation* (IOCE), en la cual ocupa dos asientos de representación, la *International Development Evaluation Association* (IDEAS), la *Red Internacional de Evaluación de Políticas Públicas* (RIEPP) y la *Global Evaluation Initiative* (GEI), entre otros. Estas articulaciones otorgan a ReLAC una voz activa en los principales debates internacionales sobre la evaluación y el uso de la evidencia en las políticas públicas.

Asimismo, la red promueve una perspectiva inclusiva a través de su participación en *EvalPartners*, *EvalYouth* y *EvalIndígena*, iniciativas que fomentan la diversidad generacional, cultural y epistemológica en la práctica evaluativa. De igual modo, los vínculos con organismos multilaterales como el *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID), el *Banco Mundial*, el *Banco BRICS* y diversas agencias del sistema de Naciones Unidas, fortalecen su capacidad de incidencia en la definición de agendas globales de desarrollo.

En el ámbito regional, ReLAC colabora con redes hermanas y organismos de integración. Entre las primeras se destacan la *Asociación de Evaluación de Asia y el Pacífico* (APEA), la *Asociación Africana de Evaluación* (AFREA), la *Middle East and North Africa Evaluation Network* (MENA), el *Centre for Evidence and Implementation* (CEI), la *Sociedad Española de Evaluación* (SEE), la *Asociación Ibérica de Profesionales por la Evaluación* (APROEVAL) y el *Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Caribe* (CLEAR LAC). En cuanto a las instancias de integración regional, destacan el *Mercado Común del Sur* (MERCOSUR), el *Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe* (CAF), el *Sistema de Integración Económica Centroamericano* (SIECA), el *Banco Centroamericano de Integración Económica* (BCIE) y el *Proyecto Mesoamérica*, que amplían los marcos de cooperación interinstitucional y regional.

La cooperación bilateral constituye otro pilar relevante en la estrategia de alianzas de ReLAC, con la participación de la *Agencia de Evaluación del Desarrollo Alemana* (DEVal), la *Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional* (USAID) y la *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (AECID). Estas relaciones permiten diversificar fuentes de apoyo financiero y técnico, así como fortalecer la sostenibilidad institucional.

Finalmente, las alianzas académicas contribuyen a la institucionalización del conocimiento y a la articulación entre evaluación e innovación social. En este plano se destacan los convenios con universidades y centros de investigación como la *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* (FLACSO), la *Universidad de Costa Rica* (UCR), la *Universidad Nacional de Entre Ríos* (UNER), la *Universidad Nacional de San Juan* (UNSJ), así como con iniciativas académicas y de práctica como *EvalParticipativa*, el *Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab* (J-PAL), el *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) y el *Institute for Development Impact* (i4di).

En conjunto, este entramado de alianzas estratégicas, inclusivas, regionales, bilaterales y académicas potencia la capacidad de ReLAC para incidir en la construcción de una cultura de evaluación orientada al aprendizaje, la innovación y la toma de decisiones basadas en evidencia.

La teoría de cambio del Plan Estratégico 2024–2027 de ReLAC se articula en torno a tres cadenas causales complementarias que orientan su acción. En primer lugar, la estrategia de “tejiendo territorios” busca superar la limitada institucionalización y la escasa articulación horizontal entre redes nacionales mediante diagnósticos participativos, la generación de nuevos espacios de relacionamiento y la creación de un sistema propio de monitoreo y evaluación. Ello permitirá reforzar la vinculación entre actores locales, nacionales y regionales, fomentando relaciones más inclusivas

y sostenibles. En segundo lugar, la cadena de “profesionalización” responde a la carencia de consensos regionales sobre competencias, ética y estándares, así como a la débil institucionalización de los espacios de diálogo técnico. A través del liderazgo en iniciativas globales, el fortalecimiento de grupos de trabajo y la definición de un modelo de competencias compartido, ReLAC contribuirá a elevar las capacidades profesionales de sus miembros y redes, asegurando un desempeño óptimo y equitativo en el campo evaluativo. Finalmente, la cadena de “incidencia política” aborda la baja capacidad de las redes para influir en sus contextos nacionales, donde suelen predominar agendas globales y existe escaso reconocimiento gubernamental. Mediante la creación de un consejo asesor, la producción de conocimiento estratégico y el diseño de una agenda de incidencia, ReLAC busca consolidarse como una plataforma regional con capacidad de incidir en la formulación de políticas públicas y participar en el diálogo internacional. De manera integrada, estas tres cadenas causales fortalecen el ecosistema de evaluación en América Latina y el Caribe, con el objetivo último de promover sociedades más democráticas, equitativas y sostenibles.

1. Tejiendo Territorios: Democratización del Acceso

El eje “Tejiendo territorios” busca “reforzar la articulación de actores locales, nacionales, regionales del ecosistema de evaluación para fomentar relaciones positivas e inclusivas”. Esta estrategia aborda el problema de exclusión geográfica y social que caracteriza tradicionalmente al campo evaluativo.

Las actividades previstas incluyen diagnósticos participativos de necesidades de redes nacionales, estrategias de incorporación de nuevas membresías y documentación de la historia institucional. Estas acciones constituyen mecanismos de democratización horizon-

tal que reconocen la diversidad de capacidades y necesidades regionales.

El proyecto “*EvalIndigenous LA&C 2024-2025*” ejemplifica esta agenda inclusiva al promover evaluaciones desde perspectivas indígenas, históricamente excluidas de marcos evaluativos hegemónicos. Esta iniciativa trasciende la inclusión formal para promover pluralismo epistemológico en evaluación a través del fortalecimiento de capacidades regionales.

2. Profesionalización: Democratización del Conocimiento

El eje “Profesionalización” busca “fortalecer habilidades y capacidades de redes y miembros de ReLAC para garantizar un desempeño óptimo y efectivo que esté al servicio de la equidad en la región”. La vinculación entre profesionalización y equidad es central: no se trata de profesionalización elitista sino democratizadora.

Las actividades previstas incluyen desarrollo de modelos de competencias basados en estándares regionales (construyendo sobre el trabajo del Grupo de Estándares de Evaluación establecido en 2015), reflexiones sobre ética en evaluación y fortalecimiento de grupos de trabajo. La estrategia “ReLAC Activa” busca potenciar los seis grupos temáticos existentes como espacios de democratización del conocimiento donde redes nacionales co-construyen marcos evaluativos propios. Estas acciones buscan democratizar el acceso al conocimiento evaluativo mediante estándares desarrollados participativamente y culturalmente situados.

La propuesta de “eventos Metí la Pata” es particularmente reveladora: busca democratizar el aprendizaje reconociendo que el error es parte constitutiva del proceso evaluativo. Esta perspectiva contrasta con enfoques tecnocráticos que ocultan incertidumbres y limitaciones. En el 2025 se han llevado a cabo 4 eventos en los países: Chile, Paraguay, Perú y Argentina, en los cuales se pudo ver el impacto

importante en las comunidades evaluadoras al poner sobre la mesa los errores de las prácticas como insumos de aprendizaje.

3. Fortalecimiento de Ecosistemas: Democratización de Capacidades

El eje “Profesionalización” opera como estrategia de democratización indirecta que fortalece capacidades de redes nacionales para que estas, a su vez, puedan contribuir más efectivamente a procesos democratizadores en sus contextos específicos. El Plan reconoce que ReLAC, como red de segundo piso, no tiene “injerencia directa en los gobiernos” pero puede empoderar a sus miembros para que ejerzan esta función.

Las actividades incluyen “diagnóstico de necesidades y capacidades de redes nacionales”, reconociendo heterogeneidad de capacidades y promoviendo cooperación horizontal entre pares. La estrategia “+ReLAC” de incorporación de nuevas membresías busca ampliar el ecosistema sin diluir principios democráticos, manteniendo exigencias de gobernanza interna para nuevos miembros.

La celebración de los “20 años” con proyección hacia 2040 evidencia una visión de largo plazo que trasciende coyunturas políticas para incidir en transformaciones estructurales del campo evaluativo regional.

El proceso de elaboración del Plan Estratégico liderado por el Comité Ejecutivo en conjunto con las redes nacionales ilustra por sí mismo prácticas democratizadoras. El documento explicita que se construyó mediante “conversación inicial del Comité Ejecutivo, las vocalías y los representantes de redes nacionales” con múltiples rondas de retroalimentación.

Los *feedbacks* documentados revelan un proceso de deliberación democrática donde representantes de diferentes países aportaron perspectivas situadas. Esta metodología participativa contrasta con enfoques jerárquicos tradicionales donde las agendas se definen

centralizadamente. ReLAC implementa democracia interna como prerrequisito para promover democratización externa.

Transparencia, participación e inclusión: las tres llaves de la legitimidad

A continuación, se examinan los mecanismos a través de los cuales ReLAC contribuye a la legitimidad democrática, poniendo el foco en la transparencia, la participación y la inclusión como principios rectores.

ReLAC promueve legitimidad democrática mediante múltiples mecanismos de transparencia que hacen visible y verificable su funcionamiento interno y externo. El Plan Estratégico prevé “desarrollar un mecanismo de M&E” de la propia red, aplicando a su gestión los estándares de transparencia que promueve para políticas públicas. La documentación sistemática de procesos (como las memorias de feedback incluidas en el plan estratégico) evidencia compromiso con la rendición de cuentas interna. Los representantes de redes nacionales acceden a información detallada sobre finanzas, actividades y decisiones del Comité Ejecutivo.

La estrategia de comunicación incluye diferentes plataformas (web, redes sociales, listas de correo) que democratizan el acceso a información institucional. La página web funciona como repositorio público de evaluaciones, metodologías y reflexiones que trascienden la membresía formal. Los congresos bianuales operan como espacios de transparencia presencial donde se presentan informes de gestión, se debaten orientaciones estratégicas y se eligen autoridades mediante procesos democráticos. Estos encuentros combinan rendición de cuentas con deliberación participativa.

Complementando estos mecanismos de transparencia, ReLAC implementa múltiples mecanismos de participación que van más allá de la consulta formal hacia la co-construcción de agendas y metodologías. Los grupos de tra-

bajo funcionan como espacios de participación temática donde miembros con intereses específicos desarrollan colaborativamente productos de conocimiento. El proyecto “Junt@s” previsto en el plan estratégico busca realizar “diagnóstico de necesidades y capacidades de las redes nacionales” mediante metodologías participativas. Esta actividad no sólo recaba información sino que empodera a redes locales para definir sus propias agendas de fortalecimiento.

La estructura de vocalías del Comité Ejecutivo (gobierno, grupos de trabajo, divulgación) asegura representación funcional de diferentes dimensiones del trabajo de red. Esta división de responsabilidades democratiza la toma de decisiones y previene concentración de poder. Las “reuniones mensuales” con redes nacionales establecen espacios regulares de participación que complementan eventos anuales. Esta frecuencia permite seguimiento continuo y ajuste participativo de actividades.

Más allá de la transparencia y participación, ReLAC ha evolucionado hacia un modelo de inclusión estructural que reconoce y aborda activamente las desigualdades que atraviesan el campo evaluativo regional. La membresía incluye redes de países con muy diferentes niveles de desarrollo institucional, desde Brasil (con larga tradición evaluativa) hasta redes emergentes en Centroamérica y el Caribe. Los grupos de trabajo dedicados a poblaciones históricamente excluidas (pueblos indígenas, mujeres, víctimas de violaciones de derechos humanos) no constituyen gestos simbólicos sino espacios de desarrollo metodológico específico. El grupo “Evaluar desde AL (indígenas)” busca desarrollar marcos evaluativos propios que cuestionen la universalidad de enfoques occidentales.

La propuesta de crear un grupo sobre “Cambio climático y soberanía alimentaria” evidencia una agenda de justicia social que conecta evaluación con desafíos estructurales regionales. Esta perspectiva trasciende enfoques tecnocráticos para abordar problemáticas

que afectan desproporcionadamente a sectores vulnerables. El reconocimiento de “diferentes niveles de madurez” de relaciones gobierno-redes nacionales y la propuesta de “replicar modelos” constituye estrategia de inclusión diferenciada que respeta especificidades nacionales mientras promueve aprendizaje horizontal.

Finalmente, ReLAC implementa mecanismos de rendición de cuentas que operan horizontalmente entre redes miembros antes que verticalmente hacia gobiernos o donantes. El reglamento interno establece un Comité de Monitoreo y Rendición de Cuentas integrado por representantes de miembros, no por autoridades externas. Este órgano “revisa el estado financiero”, “el cumplimiento de Estatutos” y “emite recomendaciones” al Comité Ejecutivo. La estructura financiera basada en “cuotas de membresía” que asegura cierta sostenibilidad autónoma mientras mantiene una alta accesibilidad para las redes miembro. Los “servicios de valor agregado” y “patrocinios diversificados” previenen la dependencia de donantes específicos que podrían comprometer la autonomía política de la red. La estructura de ReLAC sigue dependiendo del esfuerzo y tiempo del trabajo voluntario que aportan sus integrantes.

Los procesos electorales descritos en el reglamento (artículos 39-52) implementan democracia interna mediante los mecanismos que regula la Comisión Electoral: votación secreta y representación diversa. Este enfoque contrasta con modelos tecnocráticos donde los liderazgos se designan por competencia técnica sin legitimación democrática.

Entre el potencial y las limitaciones: el modelo de red de segundo piso

En esta parte se presentan los logros de ReLAC en el fortalecimiento de ecosistemas nacionales de evaluación y el desarrollo de pensamiento evaluativo propio, así como las resistencias y limitaciones que enfrenta.

La trayectoria de ReLAC evidencia contribuciones significativas al fortalecimiento de

ecosistemas nacionales de evaluación, aunque con resultados heterogéneos según contextos específicos. El crecimiento de la membresía desde cinco a dieciséis redes nacionales refleja expansión cuantitativa acompañada de diversificación cualitativa que incluye todo el espectro regional. Sin embargo, el plan estratégico reconoce honestamente limitaciones persistentes: “Las redes no expresan sus necesidades, y algunas no remiten planes de trabajo”, “El compromiso con los grupos de trabajo es heterogéneo”. Estas observaciones evidencian desafíos de articulación que requieren estrategias diferenciadas. La propuesta de diagnóstico “Junt@” busca abordar estas limitaciones mediante acompañamiento situado que respete “las formas propias” de cada red reconociendo el dinamismo de los distintos contextos nacionales. Esta aproximación contrasta con modelos de transferencia técnica homogeneizante.

Paralelamente a este fortalecimiento institucional, ReLAC ha contribuido de manera significativa al desarrollo de marcos evaluativos culturalmente situados, que cuestionan la hegemonía de enfoques diseñados en países centrales. A través de sus grupos de trabajo, la red ha producido avances metodológicos concretos en diversos ámbitos. El Grupo de Estándares de Evaluación publicó en 2016 la primera edición regional de los *Estándares de Evaluación para América Latina y el Caribe*, un documento que “ofrece un conjunto de orientaciones para la obtención de evaluaciones de alta calidad que aporten a la toma de decisiones”. Entre 2019 y 2020, este material fue actualizado mediante un proceso participativo, traducido a tres idiomas (español, portugués e inglés) e incorporó videos introductorios para democratizar su acceso.

En esta misma línea de desarrollo conceptual, Evaluar desde América Latina desarrolló el *Volumen Uno de Enfoques Indígenas de Evaluación*, materializando epistemologías del Sur Global. El grupo de DDHH, Crisis y Violencias ha consolidado marcos para la

evaluación en contextos de fragilidad con un enfoque de derechos, mientras que Género y Derechos Humanos promueve metodologías transformadoras. Por su parte, EvalAcadémicos articula universidades regionales en investigación evaluativa.

El plan estratégico 2024-2027 profundiza esta agenda al promover *epistemologías decoloniales*, con un objetivo que va más allá de la adaptación de metodologías existentes: se busca desarrollar marcos conceptuales que partan de las realidades latinoamericanas. Un ejemplo paradigmático es el proyecto *Evaluar desde AL (indígenas)*, que no solo integra cosmovisiones indígenas en los marcos evaluativos, sino que también cuestiona premisas occidentales sobre causalidad, temporalidad y valor, constituyendo así una innovación epistémica genuina. Desde Evalindigenous, además se ha desarrollado dos ediciones del curso especializado “Enfoques Contra Hegemónicos y Decoloniales de la Evaluación desde América Latina y el Caribe” con el objetivo de fortalecer capacidades para desarrollar y aplicar evaluaciones con perspectiva crítica y decolonial. En paralelo, EvalAcadémicos impulsa una estrategia de articulación institucional para conectar redes profesionales con universidades de la región. Su meta de “articular las Redes Nacionales con las universidades” apunta a institucionalizar perspectivas democratizadoras en la formación y la investigación académica, asegurando la sostenibilidad generacional de estos enfoques.

No obstante, la traducción de estas innovaciones conceptuales a prácticas evaluativas generalizadas enfrenta resistencias: los contratantes de evaluaciones -Estados y organismos internacionales- continúan privilegiando marcos “estándar” que facilitan la comparabilidad internacional. Además, la escasez de financiamiento repercute en el tipo de intervenciones, estas se vuelven más cortas y menos profundas en desmedro de los procesos participativos. Esta tensión revela los límites estructurales del modelo de democratización

indirecta que caracteriza a ReLAC, donde los avances en la construcción de marcos propios deben competir con la persistencia de lógicas hegemónicas en los espacios de contratación y financiamiento de evaluaciones.

Modelo de Red de Segundo Piso: Potencialidades y Limitaciones Estructurales

La estrategia democratizadora de ReLAC opera mediante el fortalecimiento sistemático de redes nacionales e instituciones que constituyen sus miembros. El Reglamento establece que las redes miembros deben ser “democráticas con órganos de gobierno vigentes” y promover “acciones de voluntariado entre sus integrantes”. Esta exigencia funciona como mecanismo de democratización horizontal que replica principios democráticos en el nivel nacional. Los compromisos de membresía incluyen “presentar anualmente plan de trabajo, informe de actividades, listado actualizado de miembros y registro del órgano de gobierno”. Esta arquitectura de *accountability* horizontal entre pares contrasta con modelos jerárquicos tradicionales de transferencia técnica. ReLAC no actúa como donante que impone condiciones sino como facilitador que promueve el intercambio horizontal entre iguales.

La función de “conectar con otras redes, colectivos e instituciones a nivel regional y global” posiciona a ReLAC como tejedor de ecosistemas que amplifica capacidades individuales mediante articulación colectiva. Esta estrategia reconoce que la legitimidad democrática se construye mediante fortalecimiento de la sociedad civil organizada antes que mediante incidencia directa sobre gobiernos. Sin embargo, el análisis revela tensiones estructurales que limitan el potencial democratizador directo de ReLAC mientras definen su contribución específica. La exclusión estatutaria de “instancias gubernamentales y estatales” de la membresía genera autonomía política pero también limitaciones de incidencia direc-

ta sobre políticas públicas. Esta característica define el modelo de democratización indirecta que caracteriza a ReLAC: fortalece a los actores que sí pueden incidir directamente en lugar de buscar influencia gubernamental inmediata.

Adicionalmente, la heterogeneidad de capacidades entre redes nacionales crea dinámicas de liderazgo diferenciado que ReLAC debe manejar cuidadosamente para evitar reproducir hegemonías regionales. La dependencia de trabajo voluntario (establecida en el Reglamento como característica de miembros) genera sostenibilidad limitada para iniciativas que requieren dedicación intensiva. Esta limitación estructural define el alcance posible de actividades y productos de la red. Estas tensiones no constituyen deficiencias del modelo sino características inherentes que determinan tanto las fortalezas como los límites de la estrategia democratizadora de ReLAC, orientándola hacia el fortalecimiento de ecosistemas antes que hacia la incidencia política directa.

Trenzar el futuro de la evaluación: Cerrar la brecha entre evidencia y legitimidad

Esta sección final identifica aprendizajes clave de la experiencia de ReLAC y plantea recomendaciones para potenciar el papel de las redes profesionales en la democratización regional.

La experiencia de ReLAC evidencia que las redes profesionales pueden funcionar como infraestructura democratizadora cuando combinan competencia técnica con compromiso político explícito. Su contribución no se limita a transferencia de capacidades, sino que incluye construcción de cultura democrática en campos especializados. La clave radica en equilibrar autonomía y articulación: mantener independencia frente a gobiernos y organismos internacionales mientras construye alianzas estratégicas que amplíen su influencia. ReLAC ha logrado este equilibrio mediante diversificación de fuentes de financiamiento y participación en múltiples espacios. La ho-

rizontalidad en las relaciones entre redes nacionales, a pesar de diferencias de capacidades, ha sido factor crucial para la legitimidad interna. Los procesos de toma de decisiones por consenso y rotación de liderazgos previenen la concentración de poder.

Un elemento central de esta estrategia democratizadora ha sido que ReLAC promueve que América Latina desarrolle sus propias formas de evaluar en lugar de usar solo métodos creados en otros países u organismos. Esta estrategia resulta efectiva porque, aunque la evaluación suele percibirse como un tema técnico y neutral, en realidad ofrece una vía para incorporar perspectivas regionales sin provocar confrontaciones políticas directas. La creación de estándares propios y repositorios colaborativos funciona bien porque se presenta como mejora técnica, no como desafío político. Los evaluadores adoptan marcos regionales porque parecen más rigurosos y apropiados, no porque representen una posición política específica. Sin embargo, para que esta estrategia sea sostenible, los enfoques regionales deben demostrar que funcionan mejor que los métodos internacionales tradicionales. No basta con crear nuevos marcos conceptuales; hay que probar con evidencia concreta que son más útiles y pertinentes para la realidad latinoamericana. Los Estándares ReLAC y el Catálogo Bibliográfico son herramientas importantes, pero son solo el primer paso hacia cambios más profundos en cómo se hace evaluación en la región.

La sostenibilidad de este modelo democratizador depende fundamentalmente de la diversificación estratégica de alianzas, que constituye factor clave para la autonomía política de ReLAC. Sus vínculos incluyen: alianzas regionales, alianzas globales estratégicas, redes inclusivas, organismos multilaterales, cooperación bilateral, sector académico y organizaciones sociales.

Esta arquitectura de alianzas previene la dependencia de donantes específicos mientras maximiza la capacidad de incidencia en

múltiples espacios simultáneamente. ReLAC logra así autonomía relativa que le permite desarrollar agendas propias sin comprometer la sostenibilidad institucional. El modelo financiero actual de ReLAC, basado en cuotas de membresía, servicios de valor agregado y patrocinios diversificados, proporciona base material para autonomía relativa. Sin embargo, la escala de recursos limita ambiciones de incidencia política estructural. La sostenibilidad a largo plazo requiere innovación en modelos de financiamiento que combinen autonomía con escalabilidad. Esto podría incluir alianzas con fundaciones filantrópicas regionales, venta de servicios especializados y crowdfunding de iniciativas específicas siempre y cuando no tensionen la visión y la misión de la Red.

Conclusiones

Como vimos a lo largo de este artículo de investigación, la trayectoria de ReLAC evidencia que las redes profesionales de segundo piso pueden funcionar efectivamente como plataformas de democratización indirecta cuando combinan competencia técnica con compromiso político explícito, pero operando mediante fortalecimiento de ecosistemas antes que incidencia gubernamental directa. Su evolución desde red de capacitación hacia articuladora de ecosistemas ilustra posibilidades de escalamiento democratizador horizontal en campos especializados.

Los factores clave de este éxito incluyen: a) horizontalidad como principio en las relaciones entre miembros; b) diversificación de alianzas estratégicas para fomentar la autonomía; c) innovación epistemológica que cuestiona hegemonías globales; y d) articulación multi-escalar que conecta dinámicas locales con procesos regionales e internacionales. El modelo de "red de redes" permite amplificar capacidades individuales sin generar dependencias jerárquicas.

La contribución de ReLAC a la legitimidad democrática regional opera mediante tres

mecanismos complementarios: democratización del acceso al conocimiento evaluativo, democratización de la participación en espacios de construcción de marcos conceptuales, y democratización horizontal de capacidades entre organizaciones de sociedad civil.

A su vez, la experiencia de ReLAC enseña que fortalecer organizaciones de la sociedad civil puede ser más efectivo que tratar de influir directamente sobre los gobiernos. Cuando las organizaciones civiles se hacen más fuertes y capaces, pueden contribuir mejor a la democracia desde sus propios espacios.

Las redes como ReLAC ofrecen espacios seguros donde se pueden probar nuevas ideas democráticas sin generar conflictos políticos directos. Los gobiernos y élites políticas ven estas redes como menos amenazantes que los movimientos políticos, lo que permite que introduzcan cambios paso a paso mediante intercambio entre organizaciones hermanas. Sin embargo, para que esta estrategia funcione bien, estas redes deben trabajar coordinadamente con organizaciones que sí pueden influir directamente sobre los gobiernos. Las redes profesionales no pueden reemplazar otras formas de participación democrática, sino que deben sumarlas y fortalecerlas. ReLAC funciona como una base que fortalece a otros actores democráticos, no como el actor principal que presiona por cambios políticos.

De cara a seguir fortaleciendo el trabajo de ReLAC y aportando evidencia sobre sus resultados, este estudio abre varias líneas de investigación interesantes. Sería valioso hacer seguimiento a largo plazo del impacto real de ReLAC en políticas públicas específicas, para tener evidencia más sólida sobre si estas estrategias realmente funcionan. Esto requiere métodos que puedan capturar influencias indirectas que se ven después de varios años.

También se podría mapear las conexiones entre personas y organizaciones dentro de ReLAC y con otras redes, para entender mejor cómo circula el conocimiento y la influencia.

Esto puede revelar dinámicas de poder que no se ven en análisis más generales.

Finalmente, estudios que observen de cerca los procesos internos de ReLAC pueden ayudar a entender mejor cómo se llega a acuerdos, se resuelven conflictos y se toman decisiones cuando participan personas de diferentes países y culturas. Esto permitiría ofrecer aprendizajes para las personas que coordinen a futuro los distintos espacios de la Red que tendrán a su cargo continuar con el legado.

A modo de cierre es válido mencionar que ReLAC muestra cómo las redes profesionales pueden ir más allá de funciones técnicas para contribuir a procesos democráticos más amplios. Su historia demuestra que fortalecer las capacidades de evaluación en la región, aunque no implique la evaluación directa de políticas gubernamentales, puede crear condiciones para que existan políticas públicas más legítimas y efectivas. Especialmente, la promoción de metodologías participativas y marcos de evaluación propios de la región han contribuido a democratizar el conocimiento evaluativo, creando herramientas para que otros actores (redes nacionales, organizaciones civiles, centros académicos) puedan hacer mejores análisis de políticas gubernamentales. Su trabajo de conectar redes nacionales y regionales ha fortalecido capacidades democráticas para el análisis crítico de la gestión pública. Sin embargo, el impacto democratizador de ReLAC enfrenta limitaciones importantes: desigualdades económicas, resistencias institucionales y dinámicas de poder global. La sostenibilidad de sus contribuciones requiere trabajo conjunto con otros actores democratizadores e innovación continua en sus formas de organización y financiamiento.

En el contexto actual de crisis democrática latinoamericana, caracterizada por polarización política, debilitamiento institucional y desconfianza ciudadana, experiencias como ReLAC ofrecen caminos alternativos para el encuentro en la diversidad y el fortalecimiento

to democrático que merecen mayor atención académica y apoyo político. Muestran que es posible fortalecer la democracia desde espacios profesionales especializados, creando infraestructura de conocimiento que otros pueden usar para mejorar la calidad de las políticas públicas y así contribuir a que las personas vivan y se desarrollen plenamente.

Referencias bibliográficas

- Briceño, R. (2022). Regional Evaluation Networks and Democratic Governance in Latin America. *Evaluation and Program Planning*. Núm. 91: 102-115.
- Bustelo, M. (2017). Evaluation Networks in Latin America: Building Capacity and Knowledge. *New Directions for Evaluation*. Núm. 155: 45-60.
- Cairney, P. & Oliver, K. (2020). How should academics engage in policymaking to achieve impact? *Political Studies Review*. 18 (2): 228-244.
- Centro de Estudios Latinoamericanos - UNAM. (2023). La economía política de la investigación en ciencias sociales en América Latina. *Foro Internacional*. 63 (2): 259-295.
- Chianca, T. & Youker, B. (2004). Evaluation Networks in Latin America and the Caribbean: Current Status and Future Prospects. *American Journal of Evaluation*. 25 (2): 167-181.
- CLACSO. (2011). *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Compilado por Isidoro Cheresky. Buenos Aires: Prometeo. Disponible en: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/12249>
- Emmerich, G. E. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*. 2 (4): 67-90.
- Gaarder, M. & Briceño, B. (2010). Institutionalization of government evaluation: Balancing trade-offs. *Journal of Development Effectiveness*. Vol. 2 (3): 315-327.
- Holvoet, N. & Rombouts, H. (2008). The challenge of monitoring and evaluation under the new aid modalities: Experiences from Rwanda. *Journal of Modern African Studies*. Vol. 46 (4): 577-602.
- Howard, P. N. (2025). Artificial Intelligence and Political Communication. *Journal of Communication*. 75 (1): 15-28.
- Lazer, D., Baum, M., Benkler, Y., Berinsky, A., Greenhill, K., Menczer, F. & Zittrain, J. (2023). The science of fake news. *Science*. Vol. 380 (6641): 1094-1096.
- Lewandowsky, S. (2022). Misinformation and the epistemic foundations of democracy. *Current Opinion in Psychology*. Núm. 44: 157-162.
- May, P., Sapotichne, J. & Workman, S. (2022). Policy Analysis in Latin America: Evolution and Challenges. *Policy Studies Journal*. 50 (2): 445-467.
- Morales Espinoza, A. (2025). Análisis teórico sobre la participación ciudadana y la gobernabilidad en países latinoamericanos. *Revista Venezolana de Gerencia*. 30 (1): 9-28.
- Newman, N., Fletcher, R., Schulz, A., Andi, S., Robertson, C. T. & Nielsen, R. K. (2021). *Reuters Institute Digital News Report 2021*. Oxford, Reino Unido: Reuters Institute for the Study of Journalism. Disponible en: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2021-06/Digital_News_Report_2021_FINAL.pdf
- OECD (2016). *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*. París, Francia: OECD Publishing.
- Ojeda Bustamante, J. & Meyer Rodríguez, J. A. (2017). Democracia y ciudadanía. El camino de la transparencia. *Revista Mexicana de Sociología*. 79 (2): 109-134.
- Ordoñez, M. (2004). La creación de ReLAC: proceso fundacional y primeros pasos. *Memorias del Primer Congreso de ReLAC*. Lima: ReLAC.
- Parkhurst, J. (2017). *The Politics of Evidence: From Evidence-based Policy to the Good Governance of Evidence*. Abingdon, Reino Unido: Routledge.

- ledge. Disponible en: <https://www.loc.gov/item/2022667435/>
- Paz, J. (2021). Political Challenges to Evaluation Independence in Latin America. *Evaluation Review*. 45 (3-4): 178-195.
- Ramírez, M. F. (2024). Gobernanza y legitimidad democrática. *Reflexión Política*. 13 (25): 124-135.
- Ravela, P., Arregui, P., Valverde, G., Wolfe, R., Ferrer, G., Martínez Rizo, F., Aylwin, M. & Wolff, L. (2016). Las Evaluaciones Educativas que América Latina Necesita. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*. 1 (1): 46-63. <https://doi.org/10.15366/riee2008.1.1.004>
- ReLAC (2024). *Plan Estratégico 2024-2027: Conversación inicial del Comité Ejecutivo, las vocalías y los representantes de redes nacionales*. América Latina y el Caribe: ReLAC.
- ReLAC (2025). *Reglamento de la ReLAC: Aprobado en la Asamblea General del 19 de diciembre de 2020, Revisado en la Asamblea General virtual del 22 de marzo de 2025*. América Latina y el Caribe: ReLAC. Disponible en: https://relac.net/v3/wp-content/uploads/2025/05/Modificaciones-22-marzo-2025_Reglamento-ReLAC.pdf
- Romero Sarduy, M. I., Hernández Chávez, C. N. & Moreno Moreno, I. (2017). Evaluación Participativa por Protagonistas: una experiencia de innovación social. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*. 5 (2): 112-125.
- Ziccardi, A. (2004). *Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local*. En *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. Ciudad de México, México: Instituto Nacional de Desarrollo Social - Universidad Autónoma Metropolitana.
- Documentos Institucionales Específicos de ReLAC**
- Grupo de Trabajo de Estándares de Evaluación - ReLAC (2016 - actualizado 2019-2020). *Estándares de Evaluación para América Latina y el Caribe*. Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe: ReLAC. Disponible en: <https://relac.net/v3/estandares-de-evaluacion/>
- Grupo de Trabajo Evaluar desde América Latina. (2023). *Volumen Uno de Enfoques Indígenas de Evaluación*. América Latina y el Caribe: ReLAC. Disponible en: www.relac.net/publicaciones
- Grupo de Trabajo EvalAcadémicos. (2023). *Estrategia de Articulación Universidad-Redes Nacionales*. América Latina y el Caribe: ReLAC.
- ReLAC (2003-2023). *Memorias de Congresos Bianuales*. Archivo institucional. América Latina y el Caribe: ReLAC. Disponible en: www.relac.net/congresos
- ReLAC (2024a). *Alianzas Estratégicas: Redes Regionales, Globales, Multilaterales, Bilaterales, Académicas y Sociales*. América Latina y el Caribe: ReLAC. Disponible en: <https://relac.net/v3/alianzas/>
- ReLAC (2024b). *Catálogo de Referencias Bibliográficas: Repositorio Colaborativo de Conocimiento Evaluativo Regional*. América Latina y el Caribe: ReLAC. Disponible en: <https://relac.net/v3/bibliografia/>
- ReLAC (2024c). *Membresía Actual: Dieciséis Redes Nacionales de América Latina y el Caribe*. América Latina y el Caribe: ReLAC. Disponible en: <https://relac.net/v3/miembros/>
- Fuentes: Web especializadas**
- Evalparticipativa.net (2024). *Comunidad de Práctica y Aprendizaje para América Latina y el Caribe - Evaluación Participativa*. San Juan: Evalparticipativa.net. Disponible en: <https://evalparticipativa.net/>
- Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe. (2025). América Latina y el Caribe: ReLAC. Sitio web oficial: <https://relac.net/v3/>

Contribuições para a construção de enfoques contra-hegemônicos e decoloniais de avaliação a partir da América Latina e Caribe

Contributions to the construction of counter-hegemonic and decolonial approaches to evaluation from Latin America and the Caribbean

Por Alcides Fernando Gussi*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2025.

Fecha de Aceptación: 15 de agosto de 2025.

RESUMO

Este artigo tem por intuito contribuir para a construção de avaliações com enfoques contra-hegemônicos na América Latina e Caribe. Situando a gênese dos conceitos de hegemonia e contra-hegemonia, faz-se uma análise do campo da avaliação. Para tanto, parte do pressuposto de que a avaliação reproduz historicamente dinâmicas de dominação que remetem ao colonialismo na região. O objetivo é refletir, de forma dialética, a trajetória da avaliação entre a constituição de um campo hegemônico central de reprodução de uma matriz colonial e neoliberal contemporânea, reproduzida pelo Estado, que é advinda do Norte Global, e a emergência de contra-hegemonias político-epistêmicas e metodológicas que, periféricamente, tensionam o campo nos contornos da construção de avaliações ancoradas na perspectiva do Sul Global, que se aproxima, em suas várias dimensões (políticas, ontológicas e

metodológicas), às cosmovisões, saberes, práticas, e identidades dos povos originários, constituídos em seus distintos territórios e culturas. Em seguida, são apresentados os fundamentos políticos-metodológicos de uma avaliação sob a abordagem antropológica, posta como ponto de partida para aprofundar a contra-hegemonia no campo da avaliação, por meio de uma opção descolonial que enfrenta relações de dominação a partir das racialidades, do patriarcado e da subalternidade, subvertendo os fundamentos coloniais em que opera a hegemonia na avaliação. Como conclusão, a partir dos enfoques críticos e descoloniais, considera outros horizontes político-epistêmicos para a avaliação na América Latina e Caribe.

Palavras-chave: *Avaliação, Contra-hegemonia, Descolonialidade, Antropologia, América Latina e Caribe.*

* Graduado em História, Mestre em Antropologia Social e Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasil. Realizou pós-doutorado em Análise e Avaliação de Políticas Públicas no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Correio eletrônico: alcidesfernandogussi@gmail.com

ABSTRACT

This article aims to contribute to the development of evaluations with counter-hegemonic approaches in Latin America and the Caribbean. Situating the genesis of the concepts of hegemony and counter-hegemony, it analyses the field of evaluation. To this end, it starts from the assumption that evaluation historically reproduces dynamics of domination that refer to colonialism in the region. The objective is to reflect, in a dialectical manner, on the trajectory of evaluation between the constitution of a central hegemonic field of reproduction of a contemporary colonial and neoliberal matrix, reproduced by the State, which comes from the Global North, and the emergence of political-epistemic and methodological counter-hegemonies that, peripherally, strain the field in the contours of the construction of evaluations anchored in the perspective of the Global South, which approaches, in its various dimensions (political, ontological, and methodological), the worldviews, knowledge, practices, and identities of indigenous peoples, constituted in their distinct territories and cultures. Next, the political-methodological foundations of an evaluation under the anthropological approach are presented, set as a starting point to deepen counter-hegemony in the field of evaluation, through a decolonial option that confronts relations of domination based on racialities, patriarchy and subalternity, subverting the colonial foundations on which hegemony in evaluation operates. In conclusion, based on critical approaches. In conclusion, based on critical and decolonial approaches, it considers other political-epistemic horizons for evaluation in Latin America and the Caribbean.

Keywords: *Evaluation, Counter-hegemony, Decoloniality, Anthropology, Latin America and the Caribbean.*

Introdução

Este artigo insere-se em um campo de reflexão situado em uma agenda global de avaliadores e avaliadoras que sustentam que a avaliação deva considerar, em suas várias dimensões (políticas, ontológicas e metodológicas), as cosmovisões, saberes práticas e identidades dos povos originários, constituídos em seus distintos territórios e culturas¹. Especificamente, o artigo traz contribuições para definir conceitos e análises para a construção de enfoques contra-hegemônicos e decoloniais de avaliação a partir de uma perspectiva latino-americana e caribenha, visando incidir nessa agenda global de avaliações a partir dos povos originários.

Para tanto, orienta-se por uma pergunta central: em que medida as avaliações que estamos realizando em nossas instituições, nos governos, nas universidades, nas ONGs, nos organismos internacionais estão próximas dos povos originários, sobretudo da América Latina, associando as avaliações à afirmação de direitos desses povos e a sua busca por uma vida digna?

Considerando a avaliação como um campo, no sentido de Bourdieu (1990), constituído por sua historicidade e suas dinâmicas políticas contemporâneas, a resposta a esta pergunta leva a pensar negativamente, ou seja, que, em sua maioria, as avaliações não se aproximam das formas de vida dos povos originários e de suas cosmovisões. Trata-se de avaliações que, hegemonicamente, orientam-se por ideias e classificações que remontam à colonialidade de poderes e saberes (Quijano, 2009), definidas por um pensamento do norte Global e operacionalizadas segundo as dinâmicas econômicas e políticas da agenda estatal. Contudo, propomos aqui, considerar, uma contra-hegemonia no campo da avaliação a partir de uma opção decolonial, nos termos

1 Ver mais em: <https://comm.eval.org/aeaipetig/evalindig>

de uma avaliação gestada a partir da América Latina em uma tentativa de afirmar a pergunta central que nos inquieta neste artigo. Para tanto, este artigo estrutura-se em cinco seções:

1. Introduce os conceitos de hegemonia e contra-hegemonia em aproximação com a avaliação;
2. Analisa as historicidades do campo da avaliação e suas tensões políticas a partir de dimensões institucionais, territoriais, epistemológicas e metodológicas, entre hegemônias e enfoques emergentes;
3. Apresenta, a partir crítica aos cenários políticos neoliberais e às avaliações técnico-formais, uma proposta metodológica de avaliação a partir de uma abordagem antropológica;
4. Propõe uma opção descolonial, refletindo acerca de conceitos centrais para fundamentar uma avaliação a partir da América Latina;
5. Como conclusão, considera, a partir das perspectivas críticas de avaliação expostas, outros horizontes epistêmicos e políticos para a avaliação na América Latina e Caribe.

1. Os conceitos de hegemonia/ contra-hegemonia e a avaliação

Como ponto de partida, a avaliação é aqui compreendida como um campo, no sentido de Bourdieu (1990), constituído por sua historicidade e suas dinâmicas políticas contemporâneas, que envolve diferentes atores (gestores, políticos, acadêmicos, consultores) e instituições (governos, universidades, sociedade civil, empresas), com seus valores e práticas, interesses, opções políticas, conhecimentos práticos e científicos e agendas.

Diante disso, no entanto, entendemos que existem assimetrias de poder no campo da avaliação: há avaliações hegemônicas, mais valorizadas no campo e, por isso, mais legitimadas por determinados atores políticos e por deter-

minadas instituições, bem como avaliações mais padronizadas, que mobilizam um certo poder econômico dentro da avaliação junto a consultores, pessoas do mercado e consultorias de agências de cooperação internacional. Mas, por outro lado, há uma tensão no campo da avaliação que conduz para outras dimensões de avaliações emergentes, provocando rupturas que conduzem à construção de contra-hegemonias, tema deste artigo.

Recuperemos aqui, conceitualmente, o que se entende por hegemonia e contra-hegemonia e sua pertinência aplicada à avaliação. Bobbio (2008) identifica que o conceito de hegemonia, que vêm da tradição da Ciência Política, remete, etimologicamente, a uma raiz grega, significando uma forma de dominação militar, em uma direção suprema de um poder absoluto exercido pelos chefes militares. De outra forma, mais contemporaneamente, o conceito de hegemonia se estabelece no âmbito geopolítico das relações internacionais, relacionado ao poder das potências hegemônicas associadas ao imperialismo no campo das relações globais entre as nações; mas, se existem potências hegemônicas, também existem, segundo Sader (2013), movimentos antissistêmicos contra-hegemônicos entre as nações, associados à ideia do sistema-mundo de Wallerstein (2007), que se situam dentro do capitalismo mundial, em que outras nações vão questionar o poderio de uma potência hegemônica em um determinado momento histórico. Aqui, por exemplo, pode-se pensar em como os países do Sul estão hoje questionando a hegemonia do Norte Global.

Contudo, segundo Campione (2005), o conceito político de hegemonia mais eficaz remete a Antônio Gramsci. Para esse cientista político, hegemonia significa o conjunto de relações de dominação exercidas pela classe social dominante sobre uma classe dominada no âmbito da sociedade política (Estado) por meio da força, mas também no âmbito da sociedade civil por meio do consentimento,

que gera consenso e passividade. No entanto, essa definição também inclui considerar mecanismos para sua superação. Assim, para Campione (2005), se a hegemonia gramsciana é definida pela supremacia de uma classe social e de sua visão de mundo, o conceito pode operar para definir uma mudança de direção feita pela classe subalterna, com outra visão de mundo contrária à relação de opressão e às desigualdades religiosas, étnicas, de gênero, em oposições entre conhecimentos intelectuais e os "simples", entre a cidade e o campo, entre o político e o econômico, estabelecidas a partir da dominação hegemônica. Nesse sentido, há uma tensão entre a supremacia de uma classe sobre outra, pois essa relação de opressão que gera desigualdades é sempre passível de ser questionada.

No entanto, não é Gramsci quem estabelece o conceito de contra-hegemonia que, como veremos adiante, é fundamental para compreender o campo de avaliação tratado neste artigo. O conceito de contra-hegemonia ou, pode-se dizer, hegemonia alternativa é de Raymond Williams, um intelectual inglês que nos anos 1970 passou a expoente da corrente teórica chamada de estudos culturais. Williams (1979) se concentra em pensar como, de fato, a hegemonia não se dá na sua integralidade e, para isso, busca compreender como a classe dominante opera. Nesses termos, Williams traz à tona a dimensão cultural: a hegemonia é uma dominação da totalidade da vida social, ou seja, de uma cultura dominante sobre as outras. Por outro lado, a contra-hegemonia ou hegemonia alternativa se estabelece por meio de fenômenos sociais e políticos que buscam estabelecer outro sentido da realidade, a partir do vivido, com a criação contínua de outras formas de viver com valores, práticas e experiências a partir de "fora" da cultura dominante.

A partir desse percurso conceitual, a título de síntese provisória, é possível identificar a hegemonia e a contra-hegemonia no cam-

po da avaliação a partir de três dimensões: geopolítica, política propriamente dita e cultural. Na dimensão geopolítica, é possível pensar que a hegemonia conduz a formas de avaliação a partir do Norte e que a contra-hegemonia significa avaliar a partir do Sul como um movimento anti-sistêmico global. Na dimensão política, a hegemonia significa pensar o predomínio da avaliação a partir do Estado e de classes sociais que exercem a dominação política por meio da força e do consentimento dos grupos dominados; por outro lado, a contra-hegemonia levaria a uma perspectiva de avaliar a partir das classes subalternas e suas outras visões de mundo e de avaliação, porque essas classes operam, potencialmente, com outra ideia de pensar, que, potencialmente, se move para uma mudança de direção política. Finalmente, uma dimensão cultural: se a perspectiva hegemônica remete à forma de pensar a partir da cultura dominante, a perspectiva contra-hegemônica opera no pensamento e na avaliação a partir de outros valores, práticas e experiências da realidade vivida e considera suas formas emergentes de vidas distintas. Em síntese, para compreender o potencial de aplicação dos conceitos de hegemonia e contra-hegemonia na avaliação, remeto ao Quadro 1.

Quadro 1
Conceitos de hegemonia e contra-hegemonia e a avaliação

DIMENSÕES	HEGEMONIA	CONTRA-HEGEMONIA
GEOPOLÍTICA	Avaliar a partir do Norte Global	Avaliar a partir do Sul Global
POLÍTICA	Avaliar a partir do Estado/ das classes dominantes e sua “visão de mundo”	Avaliar a partir das classes subalternas e suas outras visões de mundo
CULTURAL	Avaliar a partir da cultura dominante	Avaliar a partir de outros valores, práticas e experiências (realidade vivida) e suas formas emergentes a partir de fora da cultura dominante

Fonte: Elaboração própria.

2. O campo da avaliação: historicidades e tensões

1.1 Avaliação e colonialismo

Ao nos propormos analisar as historicidades do campo da avaliação e suas tensões políticas, entre hegemonias e enfoques emergentes, é fundamental inicialmente pensarmos o estatuto da colonialidade em que se funda a avaliação. Para tanto, pensemos junto com o antropólogo Georges Balandier (2015). Ele nos conta que o estabelecimento das classificações, aquelas que se imputa ao objeto que se valora em uma avaliação, é marcado historicamente pela colonização. Entende-se que este projeto colonial tem como fundamento a ideia de que há diferenças entre os povos e culturas.

Por corolário, o ato de avaliar, marcado pelo colonialismo, supõe que se tem como propósito avaliativo estabelecer diferenças entre culturas. Mas não são quaisquer diferenças: são processos de diferenciação que visam hierarquizar sociedades, culturas, raças e gêneros

a fim de sustentar a dominação colonial. Esses processos coloniais hierarquizantes imputaram aos povos originários, ao longo do tempo, categorias classificatórias, como “nativos”, “primitivos”, portadores do “pensamento selvagem”, “sociedade tradicionais”; ou, geopoliticamente, “povos subdesenvolvidos”, “atrasados”, etc.

Este pressuposto constitui a base ontológica e epistemológica da avaliação, a qual se sustenta na matriz do pensamento ocidental, sendo ela mais uma das estratégias da dominação colonial. Se ainda não nos referimos especificamente às avaliações na sua versão contemporânea, o que sustentado aqui, como pressuposto, é que há uma gênese histórica da avaliação na América Latina que tem um caráter eurocêntrico.

De fato, essa gênese avaliativa nega o princípio da igualdade e da equidade entre os povos, culturas e nações; em última instância, nega o exercício antropológico da alteridade, fundamental para garantir a existência e o reconhecimento dos povos originários,

e, portanto, fundamental para constituir a construção de uma avaliação orientada às suas cosmovisões, saberes e práticas e culturas, portanto, uma avaliação decolonial. É sobre essa gênese histórica colonial e sua superação de que se trata as reflexões deste artigo, e que define a hegemonia e a contra-hegemonia no campo da avaliação, a serem analisadas a seguir.

2.2. Da hegemonia na avaliação

Há pelo menos um pouco mais de um século a avaliação vem se tornando um projeto científico e político (Guba e Lincoln, 2011), e entendo aqui que esse projeto tem reforçado o pensamento colonial, reificado nos dias de hoje. Mais ainda, como decorrência disso, este projeto tem afastado a ideia de que a avaliação pode ser um processo de aprendizagem entre saberes, experiências de ações públicas comunitárias de outros povos e culturas, subalternizados no processo colonizador (Spivak, 2018).

Historicamente, a avaliação se encerra em uma matriz de pensamento que se apoia no ideário liberal burguês europeu e, acrescento, ao seu projeto colonial (Balandier, 2015). Trata-se da ideia de avaliação como um projeto científico, mas nos moldes de um paradigma específico: aquele marcado pela racionalidade instrumental, procedente da filosofia racional burguesa dos fins do século XIX e, especialmente, no início do século XX. Este pensamento se sustenta na ideia de um racionalismo sem sujeitos, elevando o homem racional despreendido da sua condição histórica e política; ou seja, afirma a ideia de pensar a condição humana sem vínculos com o existir, sentir e atuar e transformar a sua realidade histórica. De fato, se trata de um processo de avaliação nos marcos do positivismo que se sustenta na separação clássica do sujeito-objeto, com o intento de basear-se em uma pretensa neutralidade científica, acreditando na separação entre fatos, empiricamente comprovados, e valores (Guba e Lincoln, 2011).

Entende-se que tal cientificidade da avaliação, nos termos da matriz europeia e burguesa, acima mencionados, reificam hierarquias sociais e os mecanismos de controle e, portanto, sustentam e mantêm o projeto colonial na América Latina. Isso se intensifica quando a avaliação passa a ser um instrumento de Estado, sobretudo a partir dos anos 1990, nos países latino-americanos sob a influência de organismos internacionais e a emergência do neoliberalismo (Neirotti *et al.*, 2015; Gussi e Oliverira, 2008).

Logo, nesses marcos, chegamos às perspectivas contemporâneas da avaliação. Nesse contexto, o Estado, estrategicamente, alinha-se aos supostos cientificistas da avaliação, acima mencionados, para agenciar, ele mesmo, avaliações de políticas públicas, programas e intervenções sob sua égide. Ou seja, o Estado traz o ideário da racionalidade científica aos marcos técnico-burocráticos de sua atuação (Neirotti *et al.*, 2015).

Há que situar aqui que se trata de um projeto político estatal, de um Estado que avalia, e que se afasta da perspectiva de um projeto de igualdade entre povos e suas distintas que vivem em sua fronteira territorial. Trata-se sustentar o projeto de homogeneização política e cultural do Estado Moderno, que, na América Latina, se fundou no exercício da violência física, mas também da violência cultural sob os povos originários, bem como os trasladados da África na condição de escravizados, negros africanos de diferentes etnias e nações. Nesse sentido, o Estado Moderno, que atualiza o projeto colonial em nosso território, é aquele mesmo que, contemporaneamente, avalia.

Agregando a esta trajetória contemporânea do campo da avaliação, técnica-cientificista-colonial, matriz hegemônica nesse campo, vem se reproduzindo novas configurações do Estado Contemporâneo, nos últimos quarenta anos. Refiro-me ao Estado Neoliberal, a partir do qual as avaliações de políticas, programas e intervenções públicas orientam-se cada vez

mais sob a égide do gerencialismo. Trata-se de um modelo de gestão baseado na gestão empresarial, de perspectiva técnica, fundamentado em conhecimentos instrumentais e funcionalistas, derivados de estratégias de gestão originárias do mundo anglo-saxão. O gerencialismo atua por meio de órgãos de controle estatal que conformam um novo viés valorativo das avaliações por meio de uma racionalidade que serve ao mercado, transformando os bens públicos e a política pública a partir da lógica do mundo privado, e afastando, cada vez mais, os cidadãos e suas diferentes demandas sociais, para os quais, idealmente, as políticas estatais são destinadas (Souza, 2014).

Sobretudo, o gerencialismo fixa-se na ideia do resultado e impactos das políticas públicas e programas, convertendo-os em números e algorítmicos por meio da Estatística Aplicada e da Econometria a fim de valorá-los segundo a uma agenda neoliberal, o que, sob a enunciação de fórmulas, distancia-se da vida das pessoas em suas experiências cotidianas, em seus territórios. Nesse sentido é que essas concepções e práticas associadas à avaliação de cunho gerencial, tornadas hegemônicas, fundam-se, por exemplo, em valores da eficiência, eficácia e efetividade (Januzzi, 2016).

Sustento aqui, como se verá adiante, a necessidade de realizar avaliações que vão mais além dos três E's, como denominamos, menos preocupada com os resultados e impactos quantificáveis das políticas estatais, seus sucessos e fracassos, no âmbito econômico-financeiro. Ao contrário, sustento como o projeto histórico da avaliação, marcado, estruturalmente, pelo projeto político-técnico-burocrático-cientificista-utilitário-colonial pode ensejar, dialeticamente, um outro pensamento ao revés, contra-hegemônico: uma avaliação ancorada em racionalidades diversas, advindas de pessoas e de grupos, das comunidades, suas culturas, seus territórios, menos centrada na lógica do mercado, e mais próxima da vida

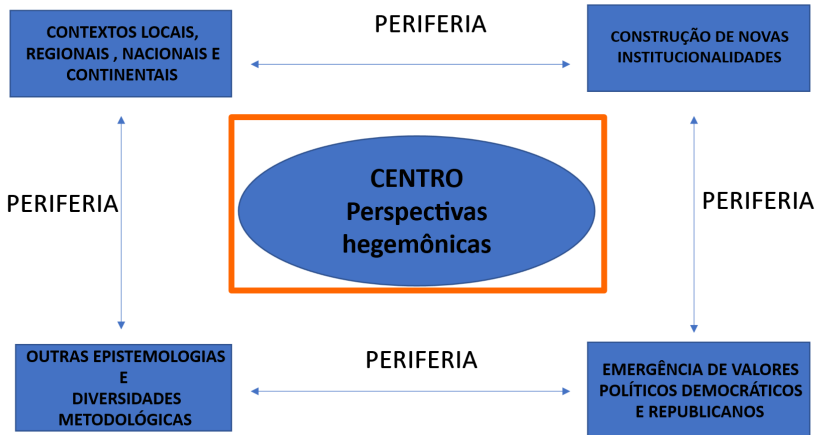
experenciada dos povos originários, o que será posto a seguir.

2.3. Das contra-hegemonias na avaliação

Venho mostrando até então que há um campo hegemônico na avaliação, construído em torno de um projeto científico e político que reifica a colonialidade, e que pretende conferir uma certa homogeneidade às avaliações. Contudo, se essa hegemonia é operante para determinar a agenda política contemporânea da avaliação, isso se constitui mais como um mito a ser referenciado do que uma realidade histórica, pois que não reflete as tensões e embates políticos que perpassam historicamente o campo da avaliação.

Dialeticamente, sustento que há fissuras e embates no interior do projeto hegemônico-homogeneizante da avaliação, a partir de observações que tenho realizado acerca do campo da avaliação, sobretudo nas suas margens, ou, pode-se dizer, nas periferias desse campo (Gussi e Oliveira, 2016). É porque os objetos avaliativos (instituições, políticas, programas, intervenções públicas) encerram em si contradições, e, nesse sentido, existem movimentos contra-hegemônicos no campo da avaliação que atentam a essas contradições e as evidenciam nas avaliações. Esses movimentos contra-hegemônicos têm posto em questão a avaliação como mecanismo de controle estatal, alinhado a um projeto histórico colonial, aquele que desvaloriza as demandas, interesses, cosmovisões e saberes de grupos subalternizados (Spivak, 2018; Lima e Gussi, 2021). Nesses estudos, tenho identificado que a emergência desses movimentos contra-hegemônicos no campo da avaliação afastam-se das visões hegemônicas em quatro dimensões: (i) territorial, (ii) institucional; (iii) e epistemológicas e (iv) políticas, o que remeto à Figura 1:

Figura 1
O campo da Avaliação entre hegemonias e contra-hegemonias



Fonte: Elaboração própria.

A primeira dimensão, a territorial, refere-se à aproximação de avaliadores e avaliadoras, identificados com os territórios geopoliticamente referenciados às regiões do Sul Global, bem como às formas de conhecimento nativo nesses territórios, distintos do Norte Global. A *African Evaluation Association* - AfrEA vem conduzindo uma agenda de avaliação no continente africano denominada “modo africano de avaliação” (Chilisa, 2012), bem como a ReLAC, especialmente o Grupo de Trabalho “Evaluar desde la América Latina” (Oliveira, 2019), no qual se vêm trabalhando a busca de uma avaliação a partir do Sul, com perspectivas que envolvem novos atores sociais, grupos e culturas distintos e suas formas de ver e de avaliar (Oliveira, 2022), cujas ideias foram recentemente expressas na Mesa Inaugural “Evaluar desde la América Latina”, realizada

na última Conferencia ReLAC, em Quito, no Equador.²

Disso decorre uma outra dimensão emergente no campo contra-hegemônico da avaliação, a institucional. Ao assumirem uma perspectiva que denomino como “sociocêntrica”, esses movimentos avaliativos afastam-se da perspectiva “estadocêntrica”, e que, portanto, entendo que por isso há a necessidade de se valorizar avaliações realizadas por outras instituições, como aquelas que são desenvolvidas nas universidades, em organizações da sociedade civil, nas organizações comunitárias, que conformam, em seu horizonte, outras formas de organização social, política e econômica, não marcadas exclusivamente pela perspectiva neoliberal.

2 Ver mais em: Quintero e Gussi (2022). Disponível em: https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=528454588833054

Como terceira dimensão, esses movimentos ensinam a construção de outras epistemologias e metodologias de avaliação. Há um movimento emergente que contrapõe a hegemonia do cientificismo, de viés positivista, na avaliação, buscando avaliações de cunho mais interpretativo, hermenêutico e participativo, associadas a outras metodologias e técnicas de pesquisas qualitativas e mistas (Gussi, 2019; Gussi e Oliveira, 2017).

Finalmente, entendo que estes movimentos contra-hegemônicos, que alinham territórios do Sul Global, novas institucionalidades e outros aportes epistemológicos e metodológicos, vêm dando outras conformações políticas à avaliação: esses movimentos abrem a avaliação para outros horizontes, remetendo a uma quarta e última dimensão, a política, na medida em que vai definindo a avaliação no campo democrático, com a afirmação dos direitos humanos e da cidadania, bem como a equidade e o desenvolvimento com base local. Especialmente, para o que é proposto aqui, discorro mais detidamente, na próxima seção, com intuito de responder às inquietações epistemológicas e metodológicas emergentes, acerca de uma proposta de avaliação que, sob o viés antropológico, pode constituir-se em uma matriz emergente nesse campo.

3. Uma avaliação, sob a perspectiva antropológica

3.1. Cenários políticos e modelos de avaliação

Ao situarmos o campo da avaliação – e, posteriormente, a proposta avaliativa que será apresentada –, é necessário compreendermos o cenário político em que se insere o que se denomina de um modelo técnico-formal de avaliação, ou seja, aquele que se define como politicamente hegemônico neste campo. Este cenário nos leva à perspectiva avaliativa, fomentada pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial e BID, e suas políticas

de financiamento, que remetem a uma avaliação nos marcos políticos neoliberais (Banco Mundial, 2004).

A essa agenda política circunscreve-se um modelo de avaliação de programas, projetos e políticas, sobretudo governamentais, quase sempre reduzidas à dimensão econômica, em essas avaliações têm por intuito demonstrar o sucesso ou fracasso das políticas a partir da construção de indicadores, notadamente estatísticos, que revelam a otimização da relação custo-benefício, previamente calculada, em relação ao investimento realizado na execução de programas, projetos e políticas.

Trata-se, antes, de imputar um modelo de avaliação de cunho técnico-formal, entendido como um modelo único e universal de avaliação, que traz em si uma proposição epistemológica funcional e positivista, desconsiderando os sujeitos sociais, envolvidos nas políticas, bem como os contextos sócio-políticos e culturais nacionais, regionais e locais onde essas políticas realizam-se, e as contradições neles inerentes.

Em contraponto a esse modelo técnico-formal, regido pela agenda neoliberal, a proposição teórico-metodológica a ser enunciada neste trabalho, parte do pressuposto de que tal modelo não possibilita avaliar as políticas no âmbito de seus contextos e tempos específicos.

É preciso frisar que esse modelo não dá conta de tratar das contradições do Estado, considerando aqui, segundo Santos e Avritzer (2003), suas possibilidades de construir marcos emancipatórios, de cunho democrático, rumo à universalização de direitos, entre critérios e igualdade e equidade, que se impõem a partir dos movimentos da sociedade civil. É que tal modelo circunscreve uma forma de avaliar associada a um campo político de afirmação um Estado regulatório, regido dentro das regras de liberalização do mercado, em que as políticas e programas de corte social devam estar circunscritas e, como decorrência disso, devam ser avaliadas.

Para dar conta das contradições do Estado Contemporâneo, e suas expressões nas políticas públicas, entendemos que há a necessidade de construção de outro parâmetro de avaliação que vá além de definições operacionais conduzidas por modelos avaliativos pré-concebidos e que se distancie da agenda política e do modelo técnico-formal de avaliação. Faz-se necessário ampliar o horizonte político, analítico e metodológico da avaliação, que será proposto a seguir.

3.2. Uma metodologia de avaliação em aproximação com a antropologia

A proposta metodológica de avaliação, que vimos desenvolvendo, remete-nos a um diálogo com o campo disciplinar da antropologia, sobretudo o que Cardoso de Oliveira (1996) denomina de “o horizonte antropológico”. Duas perspectivas orientam esse campo: a postura relativista e a observação participante.

No que tange à postura relativista, o avaliador deve tentar compreender como os diferentes sujeitos, envolvidos nas políticas, concebem as políticas e entendem os seus resultados e impactos a partir de referenciais próprios da cultura desses sujeitos. Nessa postura, a avaliação tende a ser multirreferencial, pois contempla vários destinatários das políticas e os significados que dão a elas, sem atribuir a esses significados uma hierarquia de valores que tende a julgar sob o prisma de um único agente envolvido na política.

Mas essa postura não se constitui *a priori*: ela é uma construção do avaliador que deve fazer sua imersão no cotidiano da política, na qual ela se realiza. Trata-se de, metodologicamente, ir a campo e construir, por meio da observação participante e as técnicas de pesquisa a ela concernentes, uma “etnografia da experiência” das políticas públicas, que constituirá a base de dados para a sua avaliação.

Posto o horizonte antropológico, que define nossa perspectiva metodológica, para avaliar, é necessário construir, nos dizeres de Geertz (1978), uma “descrição densa”, na qual se busca interpretar os diferentes significados acionados publicamente pelos atores, envolvidos nos programas e nas políticas.

Desta perspectiva etnográfica, metodologicamente, o avaliador deve percorrer a trajetória institucional de uma política ou programa. Entendemos a noção de trajetória como aporte fundamental para ampliação da perspectiva avaliativa (Gussi, 2008). Tal noção, inspirada na sociologia reflexiva de Bourdieu (1989), que encontra no constante devir, o campo compreensivo para o desenvolvimento e problematização da pesquisa avaliativa a partir das representações dos sujeitos envolvidos na política.

Essa proposta, a de realizar um estudo sobre a dimensão da trajetória coletiva-institucional das políticas e programas, entendendo-a como devir submetido a incessantes transformações advindas de forças e intencionalidades internas e externas, compreender também que esta construção tem como base os aspectos culturais das instituições e dos destinatários das políticas e programas, e que isso circunscreve o processo de implementação e os resultados das políticas públicas (Gussi, 2008).

A construção das trajetórias, aqui apresentadas, toma as noções de trajetória construídas por Bourdieu (1996) e Kofes (1994; 2001) como estratégicas. A primeira se referindo à proposta articulada por Bourdieu, que compreende a trajetória de uma vida como “uma série de posições sucessivamente ocupadas por um mesmo agente (ou um mesmo grupo), em um espaço ele próprio em devir e submetido a transformações incessantes” (Bourdieu, 1996: 81). Desta maneira, Bourdieu não busca interpretar a vida como um conjunto coerente e orientado, que se desenrola seguindo uma ordem lógica, mas sim como algo que se desloca no espaço social e não está vinculada apenas

a um sujeito, mas a sujeitos sociais (ou não a uma instituição, mas a instituições). Sob outro prisma, consideramos também a noção de trajetória de Kofes, que a entende como “o processo de configuração de uma experiência social singular” (Kofes, 2001: 27).

Assim, consideram-se tanto os distintos posicionamentos dos sujeitos (e da instituição) no contexto social e histórico, como as interpretações destes acerca de tais posicionamentos, construindo suas trajetórias a partir de suas próprias representações. Dessa maneira, as narrativas individuais nos abrem cortinas para observação do processo revelado no contexto social, fazendo-nos recordar Becker quando nos diz que a história de vida, “mais do que qualquer outra técnica, exceto, talvez a observação participante, pode dar um sentido à super explorada noção de processo” (1994: 109).

A partir dessa compreensão entende-se que as trajetórias constituem como instrumento metodológico estratégico para compreensão da processualidade e para construção do diálogo entre as temporalidades, discursos e compreensão histórica coletiva e social com a vivência singular e individual. Nesse sentido, por meio das narrativas e relatos de vida é possível formular a compreensão do contexto social em que os sujeitos se inserem, assim como das representações de tais sujeitos a partir das evocações por estes realizadas.

Similarmente ao que propõem Bourdieu (1991), Kofes (2001) e Becker (1994) para pensar a trajetória de uma vida, como um processo, a proposta metodológica aqui apresentada transpõe a noção trajetória para considerar uma política pública ou de um programa, como um processo, a proposta metodológica aqui apresentada transpõe noção trajetória para considerar uma política pública ou de um programa. A ideia é a de que a política/programa não tem um sentido único e estão circunscritas a ressignificações, segundo seus distintos posicionamentos nos vários espaços

institucionais (ou fora deles) que percorre, ou seja, de acordo com seus deslocamentos na instituição ou na comunidade destinatária desta política ou programa.

Nesse sentido, se compreendemos que uma avaliação de uma política, programa ou projeto deve conhecer os diferentes atores institucionais e destinatários desta, e, em um processo de imersão, no campo, no sentido etnográfico de construir uma “descrição densa”, propomos, metodologicamente, que uma avaliação deva reconstruir as trajetórias das políticas, compreendendo seus diversos sentidos. E que essas trajetórias, ao circunscrever os resultados das políticas, constituem dimensões fundamentais para o aprofundamento da avaliação de políticas públicas

Exemplarmente, segundo a perspectiva etnográfica posta – a de construir uma descrição densa da trajetória do programa/política – aquele que pretende avaliar uma política pública deve conhecer os diferentes atores institucionais e destinatários dessa política ou programa, em um processo de imersão, no campo onde as políticas perfazem, de formas distintas, suas trajetórias. Posteriormente, deve definir estratégias metodológicas participativas, buscando os vários entendimentos, por exemplo, acerca da política ou programa, seus objetivos, ações e resultados, compreendidos por diferentes sujeitos (agentes institucionais, público destinatário), ao que pode associar aspectos a serem verificados *in loco*, relacionados especificamente com o escopo da política ou programa. A proposição é a de construir metodologicamente – no campo – a experiência de uma política/programa – sua trajetória – no contexto de uma comunidade local ou grupo social específico. Trata-se de uma proposição alinhada à perspectiva de Lejano (2011) para a análise de políticas, baseada na problematização da noção de experiência. Para este autor, a política deve a ser compreendida em seu cotidiano, na prática dos atores sociais envolvidos com ela, em seus contextos específicos.

A que se atentar, contudo, para o lugar do/a avaliador/a, nesta proposta, uma vez que sua concepção sobre a política/programa é reconstruída a partir de sua imersão no campo, em que – numa postura relativista – deverá contrapor suas próprias concepções sobre a política com as de outros atores. Assim, na medida em que compreende o que os outros dizem, é possível avaliar essa política, de forma a não estabelecer – de uma vez por todas – uma verdade sobre ela, mas uma compreensão, numa atitude eticamente ponderada, acerca da política ou programa avaliado.

Mas um esforço analítico adicional deve ser empreendido pelo avaliador a partir de sua descrição densa sobre a política/programa. Sua descrição deverá enfrentar, analiticamente, a dinâmica do programa/política relacionando-a a agenda do Estado e circunscrevendo relações de poder, consubstanciadas, dialeticamente, em disputas políticas dos diferentes atores sociais, entre perspectivas regulatórias e/ou emancipatórias, como nos fala Santos e Avritzer (2003). Dessa forma, a compreensão avaliativa deve ser posta em relação às configurações do Estado contemporâneo e suas contradições.

Isso posto, avaliar sob uma perspectiva antropológica, ao mesmo tempo em que implica, metodologicamente, na construção de uma “descrição densa”, tal esforço etnográfico, deve levar à compreensão dos padrões de intervenção do Estado e à proposição de mudanças das políticas a partir da compreensão do objeto avaliativo sob diferentes pontos-de-vista, interpellando a lógica do Estado.

A proposta teórico-metodológica, sob a perspectiva antropológica, aqui apresentada, implica no afastamento dos modelos formais universais hegemônicos de avaliação. E implica também em um afastamento do projeto científico-colonial que circunscreve a aplicações destes modelos, quase sempre afinados à perspectiva regulatória do Estado e às dinâmicas do mercado. Ao contrário, saliento que

a abordagem antropológica constitui um meio estratégico que leva à construção de avaliação com enfoques contra-hegemônicos e descoloniais, orientando encaminhamentos epistêmicos e políticos em direção às perspectivas dos povos originários e sua emancipação na América Latina e no Caribe, como será visto a seguir.

4. Por uma opção descolonial de avaliação

Nesta seção, como uma forma de adensarmos a proposta antropológica de avaliação, acima exposta, vamos refletir melhor sobre a constituição do enfoque contra-hegemônico em relação ao que vamos chamar de uma virada descolonial da avaliação, entendida também como dimensão geopolítica localizada a partir do Sul e, especialmente, da América Latina. Vimos que as hegemonias na avaliação se sustentam sob o projeto político-técnico-burocrático-científico utilitário-colonial e, nos tempos mais contemporâneos, a partir da regulamentação neoliberal e dos valores da Nova Gestão Pública. No entanto, vimos destacamos que há rupturas no campo da avaliação em direção à contra-hegemonia, envolvendo a participação os atores sociais na avaliação e que vêm mudando o foco da avaliação, com abordagens de análises mais interpretativas e hermenêuticas, reforçadas metodologicamente, como vimos, com a perspectiva antropológica da experiência da política apreendida por meio do trabalho de campo junto aos atores em seus contextos locais. Esses enfoques nos levam a possibilidades concretas de construir avaliações centradas nas comunidades, nas culturas, nos territórios, resultantes de interpretações que vêm dessa interação entre o avaliador e os avaliados.

No entanto, é necessário ir além e pensar a contra-hegemonia, propondo uma mudança a partir do Sul. Para isso, situamos analiticamente a ideia da descolonização da avaliação. A hipótese fundante é a crítica de que a trajetória do pensamento avaliativo foi constituída

no e a partir do Norte, de acordo com as dinâmicas econômicas e políticas liberais, mais recentemente neoliberais, e que seus paradigmas foram impostos a nós, no Sul, a partir de uma lógica geopolítica de assimetrias de poder entre as nações, sobretudo na América Latina. Na região, historicamente, isso se reproduziu a partir da perspectiva do desenvolvimento no início do século XX, quando avaliar significava conduzir ao desenvolvimento. Mas a dinâmica desenvolvimentista era unidirecional e evolucionista, sobretudo quanto às formas de desenvolvimento econômico, pois estava direcionada para onde está o Norte, o que significa pensar o que, nós do Sul, não temos a partir de um olhar para cima. Assim como ocorreu com as reformas dos Estados na América Latina, que se fizeram de acordo com a lógica do neoliberalismo que vem do Norte, no final do século XX e início do século XXI, que circunscrevem as avaliações de cunho hegemônico.

A trajetória da avaliação hegemônica que vem do Norte para o Sul, contudo, esconde processos históricos que a fundamentam: o colonialismo e suas formas de dominação, que se atualiza na América Latina nos dias de hoje, sob os quais a avaliação (do Norte) aqui se legitima. Essa condição colonialista da avaliação reitera dinâmicas de dominação que se estabelecem em três níveis: o primeiro, a racialidade, onde opera a classificação e a hierarquização da classificação entre as raças e as etnias; a dominação de gênero e de sexualidades, fundada no patriarcado; e, por último, reforça a condição de subalternidade de determinados grupos sociais (Spivak, 2018). Esse sistema de dominação colonial se materializa na ação pública do Estado, bem como no âmbito da política pública, especialmente na avaliação feita pelos agentes estatais (Lima e Gussi, 2023).

Mas, como sustentamos aqui, movimentos contra-hegemônicos permitem conduzir uma crítica à matriz hegemônica da avaliação fundada no colonialismo e seus processos, e pen-

sar a construção de uma avaliação a partir do Sul. Primeiro, é preciso sustentar uma crítica ao colonialismo e seus sistemas de dominação a partir de uma transformação que subverta a gênese ontológica da avaliação em sua lógica hegemônica que nega a alteridade, o reconhecimento do Outro e as hierarquias de poder e de conhecimento. Ao contrário, a avaliação contra-hegemônica deve incorporar uma alteridade radical em uma virada descolonial a partir do Sul, subvertendo a própria trajetória hegemônica colonial da avaliação. Trata-se de afirmar uma avaliação voltada para a afirmação da vida digna dos povos, sobretudo do Sul, considerando as diferentes cosmologias dos povos originários, seus saberes e experiências, suas identidades constituídas em seus diversos territórios e culturas, que lhes foram (e são) expropriados pela condição da colonialidade.

A partir daí, temos que olhar para os subalternos. Assim como Spivak (2018) questiona se é possível ao subalterno -uma categoria estabelecida a partir dos princípios da dominação de classe, gênero e etnia- falar, podemos perguntar se é possível ao subalterno avaliar. É uma pergunta simples, mas que fundamenta uma opção descolonial do ponto de vista ontológico, epistemológico e metodológico da avaliação com enfoque contra-hegemônico (Lima e Gussi, 2023). Não se trata apenas de pensar uma crítica à matriz liberal estatal da avaliação, pois, para construir a contra-hegemonia, é necessário ir além: pensar a categoria do colonialismo e sua superação. Para isso, o/a avaliador/a deve entrar em uma fronteira dialógica e desierarquizante com os/as avaliado/as, sobretudo escutar o que subalterno fala e como ele avalia.

A virada descolonial nos leva a pensar, como possibilidade, em avaliar a partir da América Latina que adere à construção de um pensamento crítico latino-americano de avaliação. Se hegemonicamente as avaliações seguem os parâmetros do pensamento ocidental, que evoca a matriz epistêmico-liberal-cien-

tífica-positivista-colonial, radicalizo tentando construir uma virada ontológica e metodológica voltando-se para outras cosmovisões na avaliação ao colocar em primeiro plano matrizes descoloniais, ancoradas no pensamento dos povos originários em sua relação com a vida, com suas outras experiências e práticas (Lima e Gussi, 2021). Refiro-me, em particular, a matrizes descoloniais, ancoradas no pensamento dos povos originários em sua relação com a vida, com suas outras experiências e práticas (Lima e Gussi, 2021).

Refiro-me, em particular, a matrizes sistêmicas de pensamento que evocam, por exemplo, a diáspora negra latino-americana entre a América Latina e a África a partir de cosmovisões afro-americanas, como, por exemplo, no caso brasileiro, os quilombolas (Santos, 2015), bem como os povos indígenas brasileiros que lutam pela floresta (Krenak, 2019), como os povos yanomami no Brasil (Kopenawa e Albert, 2010). Mas também me refiro às matrizes des-patriarcais associadas às lutas emancipatórias das mulheres latino-americanas, que, no entanto, diferem dos feminismos ocidentais, embora possam ser associadas a eles (Gonzalez, 1994), bem como a outras construções de gênero reivindicadas nas lutas das pessoas e coletivos LGBTQIPA+. Por fim, refiro-me aos trabalhadores urbanos periféricos e aos camponeses, aproximando-me de suas lutas históricas por afirmação de direitos. É disso que estamos tratando quando propomos uma perspectiva de avaliar a partir da América Latina e Caribe.

Considerações finais: horizontes político-epistêmicos para a avaliação na América Latina e Caribe

Este artigo teve como objetivo apresentar um conjunto de contribuições críticas sobre o campo da avaliação, sobretudo, salientar as tensões entre a hegemonia e a contra-hegemonia nesse campo e como podemos construir perspectivas contra-hegemônicas por meio uma opção des-

colonial de avaliação, situando-nos a partir da América Latina e do Caribe, considerado aqui como um território geopolítico, centrado a partir do Sul, a partir de uma perspectiva global. A ideia é pensar como podemos ir além nesse movimento contra-hegemônico e mudar paradigmas a partir de uma virada descolonial da avaliação. Com isso, tentamos responder à pergunta: é possível avaliar a partir da América Latina e acerca-se de outros saberes e experiências de povos e grupos sociais, sobretudo os subalternizados? Consideremos melhor essa possibilidade como um horizonte político-epistêmico em três dimensões: 1) rupturas, o que podemos mudar? 2) práticas, ou seja, o que podemos fazer? 3) perspectivas, para onde podemos ir?

A ruptura, como refletimos, implica em uma mudança paradigmática a partir do Sul, o que significa descolonizar a avaliação, rompendo com um projeto científico ocidental liberal burocrático de avaliação hegemônica, fundado nos marcos do capitalismo, em seus pressupostos coloniais que ensejam relações de poder sustentadas na racialidade, no patriarcado e na subalternidade. De outra forma, abrimos a opção descolonial como um avanço para a construção da contra-hegemonia. A partir da América Latina e do Caribe, temos duas perspectivas: pode-se avaliar “na” América Latina a partir da perspectiva hegemônica, nos termos do projeto hegemônico que define a trajetória de avaliação que vem do Norte e que foi imposta ao Sul de acordo com as relações assimétricas de poder no contexto do sistema-mundo (Wallerstein, 2007); em uma outra perspectiva, pode-se avaliar “a partir” da América Latina e do Caribe, situando o que estamos construindo aqui: uma ruptura com a perspectiva de avaliação que vem do Norte, nos parâmetros com que definimos aqui como contra-hegemonia. Nessa segunda perspectiva, entendemos que é possível pensar a partir de uma outra perspectiva geopolítica, epistemológica e, ainda, na ideia de outra ontologia da avaliação.

Isso é o que temos buscado no Grupo de Trabalho de ReLAC “Avaliar a partir da América Latina”. Nesse grupo, contribuimos para conformar uma avaliação com uma visão humana inclusiva e transformadora, que se adere à nossa região e o que nos define como latino-americanos. A partir desses fundamentos, temos alguns desafios, primeiro, como olhar para a heterogeneidade latino-americana, mas antes de tudo enfrentar as inúmeras formas de desigualdade da região. Se a avaliação gera formas de classificação e hierarquização das diferenças, é preciso compreender quando isso gera desigualdades. Trata-se de refletir o poder que uma avaliação tem de mudar a forma como a trajetória política e geopolítica do pensamento da avaliação hegemônica é conduzida. Assim, cabe aos/às avaliadores/a decidir entre manter a desigualdade ou, ao contrário, transformá-la. E não basta apenas afirmar as heterogeneidades da América Latina, mas sim trazer à tona e afirmar posições contra-hegemônicas com a construção práticas avaliativas que têm relação com a forma como conduzimos um diálogo e uma intencionalidade política transformadora.

Neste ponto, para orientar essas práticas, tomo aqui Varella (2017) e sua tese sobre a pesquisa militante na América Latina, que apresenta pontos para uma agenda de pesquisa à qual podemos aproximar uma agenda de avaliação. Varella (2017) esboça uma pesquisa ancorada no pensamento crítico latino-americano que aponta para: (i) uma pesquisa comprometida com a transformação social; (ii) uma pesquisa que amalgame o conhecimento crítico com a prática política; (iii) o fim da dicotomia sujeito-objeto na pesquisa; (iv) enfrentar o colonialismo intelectual e a dependência do conhecimento da academia; (v) afirmar a ideia de que todos somos sujeitos surgidos de processos históricos e capazes de transformar nossa realidade; (vi) finalmente, outro ponto importante: realizar uma pesquisa que traduza o trabalho coletivo e trans-

disciplinar, com a criatividade de métodos e metodologias ativas que evocam, na tradição latino-americana, a pesquisa-ação participativa, inspirada no pensador colombiano Orlando Fals Borda e nos brasileiros Paulo Freire e Carlos Rodrigues Brandão, estes últimos impulsionadores de movimentos de educação popular no Brasil e no mundo. Este conjunto de pontos de Varella (2017) para a realização de pesquisas a partir da América Latina nos leva a um “caldo epistêmico” para sustentar novos rumos para a avaliação realizada em nosso território. Ao nos aproximarmos do pensamento crítico latino-americano, podemos orientar a construção da avaliação na e para a América Latina, considerando-a como um território político com matrizes epistêmicas descoloniais e práticas de pesquisa militantes para afirmar a contra-hegemonia no campo da avaliação.

Mas, vislumbrando um outro horizonte político-epistêmico para a avaliação a partir da América Latina por meio de rupturas e do exercício de novas práticas, para onde podemos ir? Algumas perguntas geradoras – como nos orienta o educador brasileiro Paulo Freire, que dizia que é necessário construirmos “uma pedagogia das perguntas”, na qual o mais importante é fazermos do que buscamos respostas – para nos guiar a construção de avaliações com enfoques críticos contra-hegemônicos. Ao sermos provocados, como avaliadores e avaliadoras, situados no Sul, podemos nos perguntar no momento de avaliar:

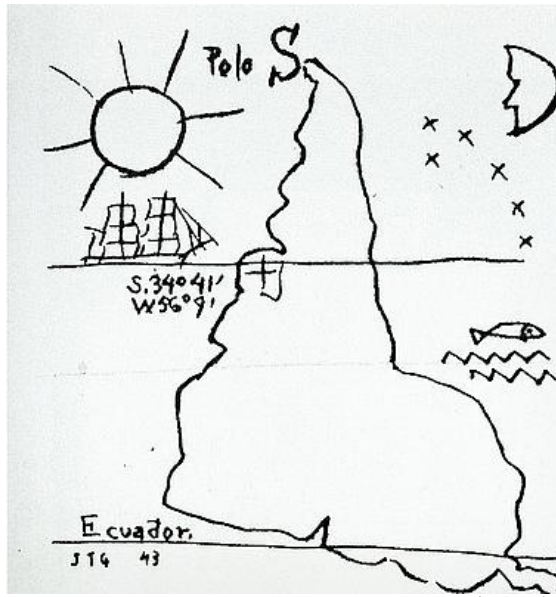
- - Como a avaliação pode promover a participação social para a emancipação dos povos latino-americanos?
- - Como a avaliação pode enfrentar as desigualdades étnico-raciais originadas do racismo estrutural que remete ao colonialismo?
- - Como a avaliação pode afirmar a construção do Estado democrático e os direitos sociais e civis?
- - De que forma a avaliação pode contribuir para a equidade de gênero e afirmar as di-

versidades sexuais, enfrentando modelos patriarcais hegemônicos?

- - De que forma as perspectivas dos povos originários sobre as relações entre os seres humanos e a natureza podem ser incorporadas nos processos de avaliação?
- - Como, enfim, a avaliação pode considerar a diversidade de cosmovisões, conhecimentos e práticas indígenas latino-americanas?

Talvez essas perguntas nos convidem para um outro olhar avaliativo a partir da América Latina e do Caribe. Assim como na imagem “América Invertida” de Joaquín Torres-García (Figura 2), quem sabe, com isso, podemos construir uma “avaliação invertida”, mais humana, inclusiva e democrática?

Figura 2



Fonte: Joaquín Torres-García – América Invertida (1943).

Referências bibliográficas

- AfrEA (2007). *Making evaluation our own: Strengthening the foundations for Africa-rooted and Africa led M&E. Summary of a Special Conference Stream and Recommendations to the African Evaluation Association*. Disponível em: <http://www.vopetoolkit.ioce.net/en/resource/making-evaluation-our-own>.
- Balandier, G. (2015). *Variações antropológicas e sociológicas sobre “Avaliar”*. In G. Balandier. *O que avaliar quer dizer?* pp. 19-33. São Paulo: FAP-UNIFESP.
- Banco Mundial (2004). *Monitorização & Avaliação. Algumas ferramentas, métodos e abordagens*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Becker, H. (1994). *A história de vida e o mosaico científico*. In *Métodos de pesquisa em ciências sociais*. (pp. 101-1115). São Paulo: Hucitec.
- Bobbio, N. (1998). *Dicionário de política I*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

- Bourdieu, P. (1996). *A ilusão biográfica*. In Amado, J., Ferreira de Moares, M. (Orgs.). *Usos e abusos da história oral* (pp. 183-191). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas
- Bourdieu, P. (1990). *O campo científico*. In *Pierre Bourdieu. Sociologia* (pp. 122- 155). São Paulo: Ática. Coleção Grandes Cientistas Sociais.
- Campione, D. (2005). Hegemonía y contrahegemonía en la América Latina de hoy. Apuntes hacia una nueva época. *Sociohistórica*. Num. 17-18: 13-36.
- Cardoso de Oliveira, R. (1996). O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever. *Revista de Antropologia*. Vol. 39, Núm. 1: 39(1), (pp 13-37).
- Chilisa, B. (2012). *Indigenous Research Methodologies, Thousand Oaks*. CA: Sage.
- De Sousa Santos, B. e Avritzer, L. (2003). *Introdução: para ampliar o cânone democrático*. Em B. de S. Santos (Org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa* (pp. 39-69). Porto: Edições Afrontamento.
- De Sousa Santos, B. e Meneses, M. P. (2009). *Epistemologias do sul*. Coimbra: Almedina.
- Geertz, C. (1989). *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Guanabara.
- Gonzalez, L. (1984). Racismo e sexismo na cultura brasileira. *Revista Ciências Sociais Hoje*. (pp. 223-244).
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. (2011). *Avaliação de quarta geração*. Campinas: Editora da UNICAMP.
- Gussi, A. F. (2005). *Pedagogias da experiência no mundo do trabalho: narrativas biográficas no contexto de mudanças de um banco público estadual. Tese de Doutorado*. Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas. Campinas.
- Gussi, A. F. (2008). Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcrédito. *Aval. Revista de Avaliação de Políticas Públicas*. Núm. 1: 29-37.
- Gussi, A. F. (2019). Outras epistemologias e metodologias para avaliar políticas públicas: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas – MAPP da Universidade Federal do Ceará, Brasil. *Aval. Revista de Avaliação de Políticas Públicas*. Núm. (pp. 168-183).
- Gussi, A. F. & Oliveira, B. R. (2016a). The cultural dimension of public policy evaluations: an anthropological approach. *Evaluation Connections European Evaluation Society Journal*. pp. 12-13.
- Gussi, A. F. & Oliveira, B. R. (2016b). Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. *Desenvolvimento em Debate*. Vol. 4, Núm. 1: 83-101.
- Gussi, A. F. & Oliveira, B. R. (2017). Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas. *Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas*. Brasília.
- Jannuzzi, P. (2016). Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na Avaliação de Programas e Políticas Sociais. *Revista Desenvolvimento em Debate*. Vol. 4, Núm. 1: 117-142.
- Kofes, S. (2001). *Uma trajetória, em narrativas*. Campinas: Mercados de letras.
- Kopenawa D. & Albert, B. (2010). *A queda do céu: palavras de um xamã yanomami*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Krenak, A. (2019). *Ideias para adiar o fim do mundo*. São Paulo: Cia. das Letras.
- Lejano, R. P. (2011). *Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto*. Campinas: Editora Arte Escrita.
- Lima, A. & Gussi, A. F. (2021). Pode o subalterno avaliar? Possibilidades de um giro contra-hegemônico como opção descolonial no campo da avaliação de políticas públicas. *Aval. Revista de Avaliação de Políticas Públicas*. Vol. 6, p. 11-35.
- Santos, A. B. (2015). *Colonização, quilombos, modos e significações*. Brasília: INCTI/UnB.
- Souza, L. M. (2014). *Considerações sobre o neoliberalismo real, a avaliação de políticas públicas e a avaliação gerencialista*. In L. M. Souza. *Três ensaios sobre Avaliação de Políticas Públicas* (pp. 65-110). Natal: Editora UFRN.

- Neirrotti, N. & Brisson M. E. & Mattalini. M. (2015). *La evaluación de las políticas públicas: reflexiones y experiencias en el escenario de transformaciones del Estado*. Lanús: Ediciones UNLa.
- Oliveira, B. R. (2019). Evaluar desde a América Latina: uma agenda. *Aval. Revista de Avaliação de Políticas Públicas*. Vol. 1, Núm. 15: p. 50-64.
- Oliveira, B. R. (2023). Un aspecto fundamental que hace a esta colonialidad del poder construida a partir de la colonización, es la devaluación absoluta de la humanidad del dominado. Una entrevista con la boliviana Martha Lanza. *Revista Brasileira de Avaliação*. Ano 12 (1): pp 1-9.
- Quijano, A. (2009). *Colonialidade do poder e classificação social*. In B. de S. Santos & M. P. Meneses (Comps.). *Epistemologias do sul* (pp. 73-117). Coimbra: Almedina.
- Quintero, V. M. e Gussi, A. F. (2022). *Mesa de Abertura. V Conferencia ReLac*. Quito, Equador. Disponível em: https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=528454588833054
- Sader, E. (2013). Hegemonía y contrahegemonía para otro mundo posible. *Revista Contexto & Educação*. 17 (65): 55-76.
- Spivak, G. C. (2018). *Pode o subalterno falar?* Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Varella, R. V. S. (2017). *A pesquisa militante na América Latina: uma chave para a compreensão dos movimentos sociais. Tese de Doutorado em Sociologia*. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.
- Wallerstein, I. (2007). El moderno sistema-mundo y la evolución. *Antiguo Oriente*. Vol. 5: 231-242.

Evaluación Participativa y fortalecimiento de la democracia:

Una estrategia para la inclusión y el protagonismo ciudadano

*Participatory evaluation and strengthening democracy:
A strategy for inclusion and citizen participation*

Por Esteban Tapella* y Vanesa Castro**

Fecha de Recepción: **01 de junio de 2025.**

Fecha de Aceptación: **25 de agosto de 2025.**

RESUMEN

La evaluación participativa surge como una respuesta relevante ante los desafíos que enfrenta América Latina y el Caribe en materia de calidad democrática, inclusión social y fortalecimiento institucional de las evaluaciones. Este artículo analiza la experiencia de EvalParticipativa, una comunidad de práctica y aprendizaje que, desde 2019, impulsa el fortalecimiento de capacidades en evaluación con enfoque participativo en la región. A través de una estrategia pedagógica situada, la iniciativa vincula a actores diversos -organizaciones sociales, técnicos gubernamentales, evaluadores emergentes y académicos- en procesos de for-

mación colaborativos y horizontales. Más allá de su aporte metodológico, EvalParticipativa propone una visión crítica sobre el papel de la evaluación como herramienta para el aprendizaje colectivo, el diálogo social y la transformación democrática. El artículo examina sus principales aprendizajes, tensiones y proyecciones, y reflexiona sobre las condiciones necesarias para avanzar hacia evaluaciones más inclusivas, rigurosas y sostenibles, que contribuyan al fortalecimiento del tejido democrático y la participación ciudadana en contextos complejos.

* Trabajador Social por la Universidad Nacional de San Juan, Magister por el Institute of Social Studies de la Universidad de Rotterdam, Países Bajos, y Doctor en Ciencias Agropecuarias en la Universidad Nacional de Córdoba Correo electrónico: etapella@facso.unsj.edu.ar

** Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Nacional de San Juan y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de San Juan y por la Universidad de Cádiz, España. Correo electrónico: vcastro@unsj-cuim.edu.ar

Palabras clave: *Evaluación Participativa, Fortalecimiento de Capacidades, Democracia, Gobernanza Inclusiva, Políticas Públicas.*

ABSTRACT

Participatory evaluation has emerged as a relevant response to the challenges facing Latin America and the Caribbean in terms of democratic quality, social inclusion, and institutional strengthening of evaluations. This article analyses the experience of EvalParticipativa, a community of practice and learning that, since 2019, has been promoting capacity building in participatory evaluation in the region. Through a situated pedagogical strategy, the initiative brings together diverse actors -social organizations, government technicians, emerging evaluators, and academics- in collaborative and horizontal training processes. Beyond its methodological contribution, EvalParticipativa offers a critical view of the role of evaluation as a tool for collective learning, social dialogue, and democratic transformation. The article examines its main lessons, tensions and projections, and reflects on the conditions necessary to move towards more inclusive, rigorous and sustainable evaluations that contribute to strengthening the democratic fabric and citizen participation in complex contexts.

Keywords: *Participatory Evaluation, Capacity Building, Democracy, Inclusive Governance, Public Policy.*

Introducción

La evaluación participativa ha cobrado importancia en América Latina y el Caribe en el contexto de una doble transformación: por un lado, la expansión institucional y profesional del campo de la evaluación, y por otro, la revalorización de la participación ciudadana como principio y práctica en la construcción de políticas públicas más inclusivas. Esta confluencia ha dado lugar a iniciativas que buscan fortalecer capacidades para que la evaluación deje de ser una práctica exclusivamente téc-

nica, dirigida por expertos externos, y pase a convertirse en una herramienta social, situada y políticamente relevante.

A nivel global, la Agenda 2030 ha contribuido a posicionar la evaluación como instrumento clave para la gobernanza democrática, promoviendo el monitoreo de políticas desde una perspectiva de derechos y sostenibilidad. Particularmente, el Objetivo de Desarrollo Sostenible #16 ha subrayado la necesidad de construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas, impulsando mecanismos de rendición de cuentas que involucren activamente a la ciudadanía. Sin embargo, en la región latinoamericana este impulso choca con persistentes obstáculos estructurales: altos niveles de desigualdad, escasa institucionalización de prácticas participativas, y marcos normativos que aún privilegian modelos de gestión verticalistas y tecnocráticos.

En este escenario, el desafío no es menor. Pese a que el discurso participativo ha permeado muchos espacios del desarrollo y la gestión pública, ha sido limitada su traducción en prácticas concretas y sostenibles. Las evaluaciones participativas, cuando existen, suelen enfrentar restricciones metodológicas, escasa apropiación institucional, y dificultades para generar aprendizajes relevantes en contextos complejos. A esto se suma una tensión persistente entre el rigor técnico exigido por los estándares evaluativos tradicionales y la inclusión sustantiva de actores sociales diversos. Esta tensión no es sólo técnica, sino también epistemológica y política, pues remite a interrogantes sobre quién produce el conocimiento, qué se considera evidencia válida, y quién toma decisiones a partir de ese conocimiento.

Frente a estas limitaciones, diversos actores de la región -desde universidades hasta redes de evaluación, organizaciones sociales y agencias de cooperación- han impulsado experiencias orientadas a fortalecer capacidades para evaluar desde una perspectiva situada, participativa y transformadora. Estas experiencias,

aunque heterogéneas, comparten un horizonte común: democratizar la evaluación, tanto en sus fines como en sus formas. En particular, la iniciativa EvalParticipativa se ha consolidado como una comunidad de práctica y aprendizaje que busca responder a esta necesidad desde un enfoque pedagógico crítico y colaborativo, construyendo un campo de saber y acción que pone en el centro la participación ciudadana como condición para la legitimidad, utilidad y pertinencia de la evaluación.

Esta propuesta se construye sobre antecedentes previos y no busca presentar soluciones generalizables o aplicables de manera universal. La misma se inscribe en una larga tradición latinoamericana de pensamiento y acción crítica -como la educación popular, la investigación-acción participativa y la sistematización de experiencias- que ha defendido históricamente el protagonismo de los sujetos en los procesos de conocimiento y transformación social. Al retomar estas influencias, EvalParticipativa propone una estrategia de fortalecimiento de capacidades que reconoce tanto las desigualdades existentes como el potencial transformador que surge de los territorios y sus actores.

En este artículo de investigación, presentamos la experiencia de EvalParticipativa (<https://evalparticipativa.net/>), analizamos sus alcances y limitaciones, e invitamos a una reflexión más amplia sobre el lugar de la evaluación con participación social en los actuales debates sobre calidad democrática, justicia social y construcción de ciudadanía en América Latina y el Caribe. A partir del caso, examinamos cómo es posible construir condiciones institucionales y pedagógicas que permitan avanzar hacia una evaluación con sentido democrático, sin perder de vista los dilemas que plantea esta tarea ni las tensiones que atraviesan el campo evaluativo regional.

1. Crecimiento e institucionalización del campo evaluativo

Durante las últimas tres décadas el campo de la evaluación ha atravesado un sostenido proceso de expansión, tanto en el plano teórico como en términos de su consolidación institucional y profesional (Patton, 2018; OCDE, 2020). Esta evolución se ha manifestado en el crecimiento de asociaciones profesionales, la incorporación de marcos normativos, y la integración progresiva de la evaluación en los sistemas de gestión pública. El análisis de políticas públicas, entendido como una disciplina de las ciencias sociales que emplea múltiples métodos en contextos argumentativos con el propósito de generar, comunicar y valorar conocimiento relevante (Dunn, 1994), ha incorporado de manera cada vez más estructural a la investigación evaluativa como una de sus principales vertientes. El análisis evaluativo aporta herramientas conceptuales y metodológicas para establecer el mérito o el valor de las distintas opciones de acción pública, tanto retrospectiva como prospectivamente (Cardozo Brum, 2013). En esta misma línea, se destaca el creciente interés por una comprensión profunda de los procesos generados por distintas intervenciones, trascendiendo el tradicional énfasis en los resultados (Weiss, 1998).

Desde un enfoque ampliado, la investigación evaluativa ha sido reconocida como un espacio legítimo de producción de conocimiento social, en tanto las intervenciones públicas se sostienen en supuestos —a menudo implícitos— sobre dinámicas sociales, actores, contextos y trayectorias institucionales. Este carácter epistémicamente denso de la evaluación ha sido analizado por Scriven (2011), y más recientemente por Stockmann y Meyer (2016), quienes destacan su doble naturaleza: como campo científico con métodos y tradiciones propias, y como instrumento aplicado orientado a la mejora continua de políticas, programas y proyectos.

Desde mediados del siglo XX y con mayor intensidad en el siglo XXI, la evaluación ha adquirido un lugar más visible en la agenda de gobiernos, organismos internacionales y sociedad civil. Esta apuesta representa un desafío no solo operativo sino también conceptual, en tanto demanda un análisis crítico que permita diferenciar entre formas de evaluación que refuerzan lógicas tecnocráticas y aquellas que abren el campo hacia horizontes más democráticos, participativos y emancipadores (Yañes Rizo, 2021).

El auge global de la evaluación se refleja, entre otros aspectos, en la creciente producción bibliográfica, en el establecimiento de políticas nacionales de evaluación en varios países y la emergencia de una arquitectura institucional que incluye redes y asociaciones que promueven su profesionalización progresiva. Este proceso ha estado marcado por la búsqueda de estándares, criterios de calidad y marcos normativos que legitimen la evaluación como función sustantiva de la gestión pública (Rodríguez-Bilella, 2017). No obstante, es importante precisar que este desarrollo ha sido desigual según regiones y sectores, y que persisten debates sobre los enfoques predominantes y la profesionalización del campo (Peroni y Rodríguez-Bilella, 2021).

Un hito relevante en este recorrido fue la designación del año 2015 como el Año Internacional de la Evaluación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015). Esta proclamación no solo sirvió para visibilizar la importancia de la evaluación en la mejora de la gestión pública, sino también para articular el interés de diversos actores sobre el tema, incluyendo gobiernos, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales, la academia y las Organizaciones Voluntarias para la Evaluación Profesional (VOPEs) (IOCE y EvalPartners, 2016). Todos ellos comparten un objetivo común: fortalecer la evaluación como herramienta de apren-

dizaje, mejora y rendición de cuentas en las intervenciones públicas (Rodríguez-Bilella y Lucero-Manzano, 2017).

En América Latina, la evaluación ha seguido una trayectoria singular. Su desarrollo ha estado fuertemente condicionado por modelos de gestión impulsados desde la reforma del Estado, particularmente a partir del auge del enfoque del *New Public Management* (Pérez Yarahuan y Maldonado Trujillo, 2015). Este paradigma, asociado a la racionalidad neoliberal, promovió sistemas de evaluación centrados en la eficiencia, la eficacia y la rendición de cuentas, con un énfasis predominante en el uso de métodos cuantitativos y la medición de impacto (Cullen *et al.*, 2011). Esta orientación ha generado importantes avances en términos de cobertura e institucionalización, pero también ha sido objeto de críticas por su tendencia a simplificar procesos complejos y descontextualizar los resultados. La racionalidad tecnocrática que da fundamento a estos modelos suele presentar la evaluación como un procedimiento neutral, objetivo y apolítico. Esta concepción refuerza la imagen de la evaluación como una práctica meramente instrumental, guiada por métricas estandarizadas y dirigida desde el centro hacia los márgenes. Sin embargo, esta perspectiva ha sido ampliamente cuestionada por enfoques que resaltan el carácter inherentemente político de la evaluación.

Como contrapunto de estas tendencias hegemónicas, vale destacar la perspectiva de Dahler-Larsen (2012), quien propone una visión alternativa al considerar la evaluación como una práctica social y culturalmente situada. Desde esta óptica, los métodos, criterios y usos de la evaluación son productos de contextos históricos y relaciones de poder, y por tanto deben analizarse desde una perspectiva crítica. El reconocimiento de la pluralidad de intereses y saberes en juego permite repensar la evaluación como un proceso deliberativo, en el cual diversos actores –frecuentemente

en posiciones asimétricas— disputan significados, propósitos y valoraciones. Como veremos al analizar la experiencia de EvalParticipativa más adelante, son justamente estos supuestos los que dan forma y sustento a esta iniciativa. Y es que uno de los grandes desafíos contemporáneos para el campo de la evaluación consiste en superar el estrechamiento tecnocrático de su función, para posicionarse como una herramienta al servicio de la democratización y la justicia social. Como sostiene Jannuzzi (2020), los valores públicos, restaurados tras procesos de democratización y reconocimiento de derechos, deben orientar los fines de la evaluación. Solo desde un compromiso con estos principios, la evaluación puede contribuir a construir sociedades más justas, inclusivas y participativas.

Este enfoque implica no sólo un cambio metodológico, sino también epistemológico y político. Diversos autores han señalado que visibilizar la dimensión política de la evaluación permite reconocer su potencial para fortalecer procesos democráticos (Cardozo Brum y Rosas Huerta, 2021; Fetterman y Wandersman, 2018; Kusters *et al* (2011); Rodríguez-Campos, 2018; Zukoski y Bosserman, 2018). En efecto, cuando se concibe como un instrumento para facilitar el ejercicio de derechos ciudadanos, en particular de los sectores históricamente excluidos, la evaluación adquiere una potencia transformadora que excede su función técnica.

2. Evaluación, Participación y Protagonismo de la Sociedad Civil

El crecimiento de la evaluación como disciplina es acompañado de una nueva exigencia: un mayor protagonismo de la sociedad civil en los procesos evaluativos. Este impulso busca asegurar que las evaluaciones respondan efectivamente a las necesidades de los usuarios, cumplan con estándares de calidad, se fundamenten en evidencia rigurosa, mantengan credibilidad y sean operativas para la formulación

y gestión de políticas públicas (Griggs *et al.*, 2017; Patton, 2010, 2017). Dicha dimensión participativa se refleja sistemáticamente en la literatura evaluativa mediante expresiones como “protagonismo de los actores”, “perspectiva de los actores” y “participación ciudadana” (Jacob y Ouvrard, 2009; Tapella *et al.*, 2021), conceptos que subrayan una lectura articulada entre calidad técnica y legitimidad democrática.

Una de las transformaciones más destacadas en las últimas décadas ha sido la introducción de enfoques participativos, contextualizados y culturalmente sensibles. Estas transformaciones surgen de la crítica a los modelos evaluativos tradicionales, dominados por métodos cuantitativos e indicadores estandarizados, los que —en general— evidencian limitada capacidad para capturar la complejidad y riqueza de las experiencias comunitarias y sociales. Estas limitaciones han fomentado notables resistencias por parte de actores locales, quienes perciben que sus perspectivas quedan invisibilizadas. Frente a ello, han surgido propuestas que privilegian el conocimiento situado (Haraway, 1995) y los saberes comunitarios, particularmente en relación con pueblos originarios (Kushner y Rotondo, 2012), campesinos (Romero Sarduy *et al.*, 2017), adultos mayores (Huenchuan y Paredes, 2007), comunidades en riesgo (Letichevsky y Penna Firme, 2012) y movimientos sociales (Cardozo Brum, 2008). Estos enfoques, al centrarse en la experiencia vivida y el contexto local, facilitan hallazgos más pertinentes y legítimos, contribuyendo a prácticas evaluativas horizontales y colaborativas. Oponiéndose a la tradición evaluativa verticalista y tecnocrática, los enfoques participativos proponen una construcción de conocimiento a través del diálogo y la co-responsabilidad. La evaluación ya no es una operación técnica ejecutada por expertos externos, sino una práctica social compartida con actores relevantes, que participan activamente en cada etapa del proceso.

La adopción de los ODS en el marco de la Agenda 2030 consolidó la noción de participación ciudadana como eje estructurante del monitoreo y evaluación global (Bamberger *et al.*, 2016; van den Berg *et al.*, 2017). Así, una nueva agenda evaluativa debe priorizar la inclusión, la transparencia y la coproducción de conocimiento, promoviendo mecanismos evaluativos que obligan a la participación activa de la sociedad civil. Este énfasis reconoce la contribución de la ciudadanía para garantizar que las políticas respondan a los problemas reales de las poblaciones, especialmente aquellas más vulnerables. Los ODS y la Agenda 2030 han operado como catalizadores de la democratización de la evaluación, impulsando prácticas que, además de analizar resultados, buscan fomentar la rendición de cuentas, generar aprendizaje colectivo y legitimar los procesos de intervención pública.

El objetivo último de la evaluación debería trascender la verificación de resultados para situarse en la mejora social, es decir, en la transformación efectiva de la calidad de vida de los beneficiarios (Rodríguez Bilella y Tapella, 2017). Este propósito se concreta a través del impulso de proyectos y políticas orientadas a la justicia social y mediante la promoción de un debate público informado sobre los beneficios y costos distribuidos socialmente. Dentro de este marco, los enfoques que promueven la participación activa de la sociedad civil adquieren relevancia, ya que re-significan la evaluación como un mecanismo que reconoce la experiencia de los actores locales y valoran su capacidad para atribuir efectos a las intervenciones. Este giro vincula evaluación, aprendizaje social y justicia, ofreciendo prácticas evaluativas que son tanto técnicas como profundamente políticas.

La relación entre evaluación y participación se puede rastrear en la producción académica desde los años sesenta, en los debates contra el positivismo científico en las ciencias sociales (Plottu y Plottu, 2011). Este vínculo

ganó impulso en la década de los noventa, en un contexto global dedicado al desarrollo humano (Daigneault, 2011; King *et al.*, 2007; Ryan *et al.*, 1998). De ese proceso surgieron variantes evaluativas centradas en la participación: *evaluación para el empoderamiento* (Fetterman y Wandersman, 2018), *evaluación transformativa* (Mertens, 2009), *evaluación deliberativa democrática* (House y Howe, 2000) y *enfoque colaborativo en evaluación* (Cousins y Chouinard, 2012). Estos enfoques subrayan cómo la dimensión participativa se ha convertido en un aspecto central, vigente e ineludible de la práctica evaluativa.

Una corriente particularmente relevante es la perspectiva democratizadora de la evaluación (Dahler-Larsen, 2012; Everitt y Hardiker, 1996; Greene, 2006; House y Howe, 2000; Podems, 2017) que concibe la práctica evaluativa como una forma de intervención en la esfera pública. Greene (2015) identifica tres dimensiones fundamentales: (1) quiénes participan del proceso evaluativo, determinando si se convierten en espacios de inclusión o exclusión política; (2) qué asuntos son considerados centrales en la evaluación; y (3) qué relaciones sociales se producen entre evaluadores y partes interesadas. Estas dimensiones permiten distinguir dos vertientes principales en la participación evaluativa (Espinosa-Fajardo *et al.*, 2022): una orientación práctica, prevalente en el mundo anglosajón, que promueve la participación de las partes interesadas con fines pragmáticos de mejora del uso de resultados (Cousins *et al.*, 2013); y una orientación transformadora, con fuerte presencia en América Latina, India y África, que acentúa los componentes de emancipación, empoderamiento y justicia social (Rodríguez-Bilella *et al.*, 2021). En esta segunda línea, las partes interesadas no son consideradas meros informantes, sino sujetos activos que, con el acompañamiento de un equipo facilitador, participan en la definición de las preguntas y objetivos de la evaluación, el diseño metodológico, la recolección y

análisis de datos, la interpretación de resultados y el seguimiento de las recomendaciones.

En América Latina, este enfoque transformador ha encontrado un terreno fértil debido a una rica tradición de acción colectiva orientada a la transformación social, desde donde se ha promovido una evaluación sensible al contexto, con fuerte anclaje participativo y político. Este enfoque ha sido influido por tres tradiciones de indagación-acción profundamente desarrolladas en la región: (1) la educación popular (Freire, 1972); (2) la investigación-acción participativa (Fals Borda, 2009); y (3) la sistematización de experiencias (Tapella y Rodríguez-Bilella, 2014). A ello se suma un renovado interés en las últimas décadas por integrar las perspectivas de derechos humanos, género e interculturalidad en las prácticas evaluativas (Faúndez Meléndez y Weinstein, 2013). Aunque con matices distintos, todas estas corrientes convergen en la importancia del diálogo y la participación como herramientas para enfrentar las desigualdades estructurales e injusticias que suelen permanecer ocultas en los esquemas evaluativos tradicionales. Además, aportan un rol claramente facilitador al equipo evaluador, quien no se erige como autoridad experta, sino como promotor de procesos colectivos de indagación y transformación.

Históricamente, la evaluación ha sido concebida por los actores institucionales -particularmente los financiadores y responsables políticos- desde un enfoque de control, transparencia y rendición de cuentas (Cullen *et al.*, 2011; Scriven, 2011). Esta visión ha reforzado la imagen del evaluador como un experto que, siguiendo las reglas de la ciencia, tiene la capacidad de validar lo que funciona o no, y de generar recomendaciones útiles y aplicables. Esta imagen del evaluador como experto es analizada por Silva Ferretti (2024), quien refiere al evaluador/a como una persona asumiendo una posición de autoridad profesional. Ella afirma que el sistema empuja a ajustarse a un estereotipo de evaluación en el cual se espera

como evidente y conveniente que, en algún momento, la persona evaluadora se arroge la capacidad de modificar, validar y proporcionar las recomendaciones y soluciones adecuadas para mejor una programa o política. Este modelo, sin embargo, ha sido interpelado en los últimos años por múltiples experiencias que promueven formas alternativas de evaluación, destacando su valor como proceso formativo, orientado al aprendizaje continuo, la deliberación colectiva y el fortalecimiento de capacidades locales.

Pese a su riqueza conceptual y práctica, la tradición latinoamericana de evaluación ha ocupado un lugar periférico en los debates teóricos globales (Pérez Yarahuán y Maldonado Trujillo, 2015). Si bien existe reconocimiento internacional hacia algunas de sus experiencias innovadoras, la articulación entre evaluación social y política -especialmente en lo referido a inclusión, justicia y democratización- aún no ocupa un lugar central en las principales corrientes académicas (Neirotti *et al.*, 2019). Esta situación plantea un desafío pendiente: visibilizar y sistematizar estas prácticas desde un enfoque crítico y emancipador que reconozca las contribuciones de la región al pensamiento evaluativo global.

3. Evaluación Participativa en América Latina: Desafíos para su institucionalización entre narrativas y prácticas

A pesar de la proliferación del discurso sobre la participación como componente esencial de las evaluaciones contemporáneas, lo cierto es que su implementación efectiva ha enfrentado una serie de obstáculos estructurales, técnicos y políticos que han limitado su consolidación. Si bien el lenguaje sobre lo 'participativo' ha sido adoptado por actores estatales, organismos multilaterales y comunidades académicas, el término presenta ambigüedades y contradicciones (Gujt, 2014). En muchos casos, ha primado una apropiación retórica de los prin-

cipios participativos sin que se traduzca en una transformación real de las prácticas evaluativas ni en una redistribución significativa del poder en los procesos de toma de decisiones (Chambers, 2003).

La ambigüedad y contradicciones entre el discurso y la práctica se manifiesta en una participación meramente consultiva, donde los actores sociales son convocados para opinar, pero no incidir. En numerosas ocasiones, las evaluaciones que se presentan como participativas no han reconocido debidamente el valor de los conocimientos y experiencias de las comunidades involucradas, ni han generado espacios o herramientas adecuadas que faciliten su involucramiento activo en las distintas fases del proceso (Cousins *et al.*, 2013; Cousins y Whitmore, 2024). La participación, en estos casos, opera como una etiqueta legitimadora que encubre prácticas convencionales, dejando intacta la lógica verticalista de producción de conocimiento.

En este escenario, la noción de participación se vuelve problemática: puede ser manipulada como un recurso simbólico sin comprometer los marcos institucionales o metodológicos dominantes. Como advierte Chambers (2003), promover una evaluación participativa supone asumirla como una práctica orientada a la redistribución del poder, lo que implica reconocer los conflictos, negociar intereses y facilitar procesos de transformación institucional. Lejos de esta visión, muchas evaluaciones en América Latina han replicado esquemas tecnocráticos bajo una fachada participativa, dejando intacta la estructura decisional de las instituciones ejecutoras.

Más aún, la debilidad teórica y metodológica en la implementación de enfoques participativos ha sido notoria. La falta de instrumentos adaptados a contextos locales, la escasa formación de equipos evaluadores en dinámicas participativas, y la ausencia de protocolos que garanticen el involucramiento significativo de actores diversos han contribuido a

reproducir evaluaciones con baja apropiación social, poco uso de resultados y nulo impacto en la cultura política de los territorios (Tapella y Sanz, 2019).

En América Latina, la etiqueta 'evaluación participativa' ha sido empleada para denominar aquellas experiencias en las que actores no evaluadores -particularmente gestores locales y poblaciones beneficiarias- se involucran activamente en el desarrollo de la evaluación. No obstante, muchas de estas experiencias han surgido en contextos donde la participación no formó parte del diseño ni de la implementación de las políticas evaluadas, lo que plantea desafíos particulares. En estos escenarios, la evaluación participativa no sólo intenta incidir sobre una política determinada, sino que también funciona como una estrategia compensatoria que busca generar espacios de interlocución donde antes no existieron.

Esta tensión revela la dimensión política de la evaluación participativa: su práctica se da en contextos institucionales que, en su mayoría, no fueron concebidos de forma participativa. Por ello, promover evaluaciones con protagonismo social en tales marcos requiere no sólo de voluntad técnica, sino también de apertura institucional, flexibilidad metodológica y capacidad para negociar nuevas reglas del juego. La aspiración de convertir la evaluación en una práctica endógena -esto es, asumida y gestionada por los propios actores institucionales responsables de las intervenciones- se ha visto debilitada por lógicas de evaluación impuestas desde agencias externas, con escasa articulación con los contextos sociopolíticos locales.

Asimismo, la evaluación participativa ofrece la posibilidad de resignificar la noción de rendición de cuentas (*accountability*). Mientras que los enfoques tecnocráticos han enfatizado un *accountability* orientado al control, centrado en la eficiencia y en la justificación ante entes financiadores, la evaluación participativa introduce una dimensión orientada

al aprendizaje y la deliberación pública. En este marco, la generación colectiva de datos se convierte en un proceso político en sí mismo: no solo legitima los hallazgos, sino que activa la ciudadanía, fomenta el debate democrático y construye confianza entre actores (Cardozo Brum y Rosas Huerta, 2021). Esta modalidad de evaluación promueve también la negociación entre partes interesadas, lo cual implica lidiar con conflictos de intereses, gestionar asimetrías de poder y construir acuerdos situados para cada ejercicio evaluativo. Lejos de idealizar la participación, lo que se evidencia aquí es su carácter complejo, conflictivo y profundamente político.

En las últimas décadas, los estudios y prácticas evaluativas en América Latina han mostrado un notable crecimiento, con importantes desarrollos en institucionalidad, marcos normativos y producción de conocimiento (Ghiano, 2021; Neirotti, 2019). Sin embargo, la evaluación participativa no ha ocupado un lugar explícito y estructurado dentro de esa expansión. Si bien muchas evaluaciones incorporaron algunos elementos participativos, pocas fueron diseñadas deliberadamente desde una lógica centrada en el protagonismo de actores sociales. Esta situación se explica, en parte, por la escasez de espacios académicos, técnicos y asociativos dedicados específicamente a la reflexión crítica y situada sobre evaluación participativa. En consecuencia, la región ha tenido una limitada presencia en los debates internacionales sobre el tema y una baja capacidad para generar aprendizajes colectivos a partir de sus propias experiencias.

Desarrollos teóricos como los de Cousins *et al.* (2013 y 2024), Eggens y Chavez-Tafur (2019) o Shulha *et al.* (2015) han aportado marcos conceptuales y metodológicos valiosos para pensar la participación en la evaluación. Sin embargo, estos marcos rara vez han sido apropiados, discutidos o adaptados desde las prácticas concretas de América Latina. Así, se produjo una disociación entre las contribu-

ciones normativas globales y las prácticas evaluativas locales, con escasa articulación entre ambos planos. Iniciativas como los Estándares de Evaluación para América Latina y el Caribe (Ghiano, 2021; Rodríguez-Bilella *et al.*, 2016) lograron generar un marco regional valioso, pero no resolvieron la brecha existente entre principios normativos y experiencias prácticas de evaluación participativa.

En respuesta a este vacío, y como un intento por generar articulación entre teoría, práctica y formación en evaluación participativa, en 2019 se desarrolló el Primer Encuentro de Experiencias de Evaluación Participativa de América Latina y el Caribe. Este evento constituyó un punto de inflexión en la región, al reunir a actores de distintas procedencias con experiencia concreta en procesos evaluativos participativos. El objetivo no fue solamente compartir aprendizajes, sino construir colectivamente un marco referencial situado, que permitiera conceptualizar la evaluación participativa desde y para América Latina. De esta instancia surgieron siete principios básicos que caracterizan este tipo de evaluación en la región (Tapella *et al.*, 2021), entre los que se destacan la incorporación activa y consciente de los actores relevantes como sujetos de derecho; el reconocimiento del saber local como conocimiento válido; la colaboración entre instituciones y comunidades para diseñar y analizar la evaluación; y el uso de materiales didácticos que faciliten la apropiación del proceso. Estos principios también enfatizan la importancia de reforzar capacidades locales, promover apropiación social de los resultados, y reconfigurar el rol del evaluador como facilitador más que como experto externo (Espinoza-Fajardo *et al.*, 2022).

La construcción colectiva de estos principios fue posible gracias a la participación de actores que habían estado involucrados en experiencias concretas de evaluación participativa en sus territorios. Por ello, estos lineamientos no surgieron como una imposición

teórica, sino como una síntesis situada de prácticas diversas, adaptadas a contextos específicos. En este sentido, se convirtieron no sólo en criterios de acción, sino también en fundamentos que sustentan los procesos de formación, investigación y colaboración impulsados por EvalParticipativa, la comunidad de práctica y aprendizaje que se presentará en la siguiente sección como una respuesta articulada a estos desafíos.

Así, el recorrido de la evaluación participativa en América Latina ha estado marcado por una tensión persistente entre el discurso y la práctica, entre la intención por democratizar las sociedades y las condiciones estructurales que lo dificultan. Las limitaciones señaladas no deslegitiman el enfoque participativo, sino que evidencian la necesidad urgente de estrategias más robustas de fortalecimiento de capacidades, espacios de articulación regional y marcos conceptuales adaptados a las realidades de América Latina. EvalParticipativa emerge en este contexto como una iniciativa estratégica para consolidar un campo que, hasta ahora, ha estado más nutrido de buenas intenciones que de herramientas prácticas y sostenibles.

4. EvalParticipativa: Comunidad de Práctica y Aprendizaje en Construcción

EvalParticipativa surge en el contexto previamente descrito, marcado por una narrativa participativa que no siempre se tradujo en prácticas efectivas ni en condiciones habilitantes para el involucramiento significativo de actores sociales en la evaluación. Esta iniciativa fue impulsada por el Programa de Estudios del Trabajo, el Ambiente y la Sociedad (PETAS) de la Universidad Nacional de San Juan (Argentina) junto con el Instituto Alemán de Evaluación para la Cooperación al Desarrollo (DEval), con el propósito de dar respuesta a una pregunta tan urgente como compleja: ¿cómo promover procesos evaluativos que aseguren la participación sustantiva de diversos actores

sociales sin comprometer la calidad técnica y el rigor metodológico de las evaluaciones? Responder este interrogante implicaba no sólo revisar las condiciones estructurales que favorecen o limitan la participación social en la evaluación de programas e intervenciones públicas, sino también identificar mecanismos efectivos que permitieran su implementación real. Esta búsqueda exigía trascender el plano normativo para nutrirse de experiencias concretas que ofrecieran aprendizajes relevantes sobre lo que hace posible -y sostenible- una evaluación participativa con sentido democrático. Asimismo, supuso explorar de qué manera los enfoques colaborativos y horizontales podían aportar valor -epistémico, ético y práctico- a modelos de evaluación tradicionales aún dominados por lógicas tecnocráticas (Rodríguez-Bilella y Tapella, 2017).

Fruto de estas inquietudes, EvalParticipativa se constituyó con tres objetivos centrales: (1) consolidar una comunidad de práctica y aprendizaje dinámica, plural y descentralizada en torno a la evaluación participativa en la región; (2) promover la multiplicación e institucionalización de este enfoque mediante el desarrollo de recursos escritos, audiovisuales y herramientas aplicadas que sistematicen lecciones aprendidas; y (3) impulsar procesos de formación continua a través de cursos, seminarios, foros y espacios de certificación, dirigidos a actores del sector público, organizaciones de la sociedad civil, agencias de cooperación y universidades.

El surgimiento de EvalParticipativa respondió a una necesidad evidente: la falta de articulación entre experiencias dispersas de evaluación participativa en América Latina, muchas de las cuales se desarrollaban de manera aislada, sin visibilidad ni retroalimentación sistemática. En este sentido, la comunidad se propuso como un espacio de encuentro y construcción colectiva del conocimiento, orientado tanto al intercambio horizontal como a la generación de nuevas herramientas y saberes

que respondieran a los desafíos particulares de la región. A diferencia de un programa de formación convencional, EvalParticipativa apostó por un modelo de comunidad entre pares, donde el diálogo entre la teoría y la práctica fuera el motor del aprendizaje, y donde el conocimiento se construyera a partir de la interacción entre experiencias diversas. Desde su diseño inicial, EvalParticipativa promovió una comprensión del aprendizaje como proceso social y político. Por ello, incorporó múltiples formatos para fomentar la participación activa de quienes integran la comunidad: encuentros presenciales, ferias de herramientas, webinars temáticos, producción colaborativa de publicaciones, guías y materiales didácticos. Estas instancias no sólo permitieron fortalecer capacidades técnicas, sino que contribuyeron a visibilizar y legitimar experiencias de evaluación participativa desarrolladas en territorios y sectores históricamente subrepresentados en los circuitos académicos e institucionales. Así, el espacio se consolidó como un entorno de aprendizaje situado, donde la reflexión crítica y el apoyo mutuo se constituyeron como prácticas centrales.

Bajo esta lógica, la comunidad funcionó también como una plataforma para la articulación interinstitucional e interregional. A través del trabajo conjunto con redes de evaluadores, universidades, organismos públicos y organizaciones sociales, EvalParticipativa impulsó la conformación de alianzas estratégicas que buscan posicionar la evaluación participativa como un enfoque relevante y legítimo dentro de los marcos de evaluación de políticas públicas en América Latina. Este impulso se acompaña de un esfuerzo sistemático por profesionalizar la práctica, sin renunciar a los principios de horizontalidad y co-construcción del conocimiento que la inspiran.

En ese marco, EvalParticipativa se propuso también intervenir en la agenda pública, promoviendo condiciones estructurales que favorezcan el ejercicio ciudadano de la eva-

luación. Sus estrategia estuvo marcada por las siguientes prioridades: (a) generar y difundir conocimiento práctico desde las experiencias territoriales; (b) brindar acompañamiento técnico a intervenciones que adopten enfoques participativos; (c) fortalecer competencias en sectores estratégicos para la implementación de evaluaciones participativas; (d) intercambiar experiencias y buenas prácticas a través de espacios de sistematización; (e) consolidar alianzas entre actores diversos; y (f) fomentar la institucionalización progresiva de estos enfoques en las prácticas de evaluación pública. Así mismo, EvalParticipativa se propuso no solo facilitar procesos, sino incidir en las condiciones necesarias para que la evaluación participativa sea reconocida como una práctica legítima y necesaria en la región, con capacidad para contribuir al fortalecimiento de las democracias latinoamericanas.

Esta comprensión de la evaluación participativa como ejercicio político y ciudadano fue expresada de manera explícita en la definición construida colectivamente durante el Primer Encuentro de Experiencias de Evaluación Participativa de América Latina y el Caribe (Ecuador, 2019). Allí se definió que, en el contexto latinoamericano, la evaluación participativa es aquella en la que las partes implicadas no evaluadoras -tales como gestores locales, actores comunitarios y población destinataria- se involucran de manera significativa en el desarrollo de la evaluación. Este involucramiento no se limita a momentos puntuales, sino que atraviesa todo el proceso, desde el diseño hasta el análisis e interpretación de resultados. A su vez, esta forma de participación adquiere un carácter político en tanto busca desarrollarse incluso en contextos institucionales donde la participación no estuvo presente desde el inicio, proyectando la posibilidad de intervenciones futuras más inclusivas y deliberativas.

Desde esta perspectiva, la evaluación participativa no solo enriquece la rendición de cuentas, al facilitar la generación colectiva de

datos y la apertura de espacios deliberativos, sino que se configura como un ejercicio de ciudadanía: una práctica que fortalece la transparencia, legitima la acción pública y promueve la apropiación social del conocimiento generado. Tal como se afirma en el Manual Siembra y Cosecha (Tapella *et al.*, 2021), donde se publica por primera vez esta definición regional, la evaluación participativa trasciende el análisis técnico para convertirse en una herramienta de democratización y transformación social. En síntesis, EvalParticipativa se presenta como una experiencia pionera y estratégica en América Latina, cuya particularidad radica no solo en el impulso teórico y metodológico de la evaluación participativa, sino en su capacidad para generar comunidad, acompañar procesos concretos y formar actores diversos en este campo. Como tal, ofrece un aporte singular al fortalecimiento de capacidades en evaluación participativa, aspecto que será abordado con mayor detalle en la siguiente sección.

5. EvalParticipativa y el fortalecimiento de capacidades en Evaluación

El fortalecimiento de capacidades para la evaluación participativa ha sido el eje central de esta iniciativa. Su modelo híbrido, que articula el aprendizaje horizontal con la reflexión situada sobre las prácticas evaluativas, ha permitido afrontar uno de los desafíos más persistentes del campo: cómo traducir el discurso participativo en acciones formativas concretas que fortalezcan capacidades y transformen el quehacer evaluativo. Desde sus inicios en 2019, la iniciativa se propuso no sólo divulgar este enfoque, sino generar condiciones estructurales para su institucionalización. Así, EvalParticipativa fue concebida como un espacio colectivo en el que convergen distintos perfiles (facilitadores/as, evaluadores/as, liderazgos comunitarios, técnicos/as de gobierno, investigadores/as y jóvenes profesionales) con el propósito común de profesionalizar la eva-

luación participativa y posicionarla como una herramienta legítima para democratizar las decisiones públicas.

Lejos de ofrecer una propuesta formativa convencional, EvalParticipativa apostó por un modelo en el que la formación y la producción de conocimiento fueran procesos integrados. La comunidad se articuló sobre la base de relaciones horizontales entre sus miembros, promoviendo el intercambio de experiencias, la sistematización de saberes locales, la elaboración colaborativa de metodologías y la co-creación de herramientas para facilitar procesos evaluativos inclusivos, rigurosos y pertinentes. Una de las claves del modelo fue el desarrollo de una plataforma web abierta, vinculada a redes sociales, que funcionó como núcleo articulador de la comunidad. Esta plataforma cumple una doble función: por un lado, canaliza contenidos, herramientas y recursos destinados a las personas interesadas en formarse en evaluación participativa; por otro, ofrece un entorno de colaboración entre actores diversos que comparten preocupaciones, reflexiones y experiencias. A fines de 2024, EvalParticipativa contaba con más de cuatro mil personas suscritas y más de ochocientas que han participado activamente en al menos una acción formativa.

La estrategia de formación se diseñó para responder a necesidades concretas de distintos grupos sociales e institucionales. Se realizaron talleres presenciales y cursos virtuales (sincrónicos y asincrónicos), foros temáticos, webinarios, capacitaciones especializadas y charlas introductorias. Estas acciones estuvieron dirigidas a un público diverso que incluyó responsables de evaluación en programas públicos, integrantes de organizaciones sociales, jóvenes evaluadores/as emergentes, académicos/as y profesionales del tercer sector. Esta diversidad no fue concebida como un obstáculo, sino como un recurso: el diálogo entre experiencias y saberes posibilitó una comprensión más

profunda y contextualizada de la evaluación participativa como enfoque y como práctica.

En términos pedagógicos, la metodología de enseñanza-aprendizaje se basa en el enfoque del fortalecimiento de capacidades en servicio. Esto implica que en cada taller o formación se prioriza la aplicabilidad de los conocimientos en los contextos reales de los participantes, promoviendo aprendizajes situados, relevantes y transferibles. El diseño formativo contempla distintos niveles de experiencia y conocimientos, adaptando los contenidos a las trayectorias previas, intereses y expectativas de cada grupo. Los contenidos se estructuran en cuatro grandes módulos que, si bien comparten un hilo conductor, se adaptaban a cada modalidad de formación. En un primer momento, se abordan los fundamentos conceptuales de la evaluación participativa, su historia, principios e implicancias. El segundo módulo se centra en el diseño metodológico, haciendo énfasis en la construcción de matrices, indicadores y procesos participativos de recolección y análisis de datos. El tercer módulo problematiza el rol del facilitador/a en procesos evaluativos participativos, reconociendo su papel como mediador/a del diálogo y constructor/a de confianza. Finalmente, el cuarto módulo se aboca al uso de herramientas específicas y a la reflexión crítica sobre su pertinencia, limitaciones y condiciones de aplicación.

A lo largo del proceso de formación, se trabaja con una serie de recursos pedagógicos desarrollados por la comunidad, como el manual “Siembra y Cosecha”, la serie documental con casos de cinco países, cápsulas animadas en pizarra blanca, videos testimoniales y una caja de herramientas descargables. Estos materiales no sólo facilitan los aprendizajes, sino que se constituyeron en productos de uso común para quienes buscan replicar o ampliar procesos evaluativos participativos en sus territorios. La evaluación de las instancias formativas es un componente permanente de la estrategia. En cada actividad se aplican instrumentos

para valorar la pertinencia de los contenidos, la eficacia de la metodología, la calidad de la facilitación y el grado de participación alcanzado. Estas evaluaciones ofrecen información valiosa para ajustar los dispositivos formativos, incorporar nuevas herramientas y mejorar la experiencia de los participantes. Las opiniones recopiladas reflejan una alta satisfacción general, con énfasis en el carácter práctico de los contenidos, la relevancia de los casos analizados, la dinámica grupal y la calidad humana y técnica del equipo facilitador.

Más allá de estas valoraciones inmediatas, uno de los aprendizajes centrales ha sido reconocer que el éxito de una evaluación participativa no depende exclusivamente de la apertura institucional al enfoque, sino también -y de forma determinante- de las capacidades efectivas de las personas involucradas para conducir procesos participativos con calidad técnica y sentido político. Esta constatación llevó a diferenciar entre dos dimensiones críticas: la oportunidad de participar y la capacidad para hacerlo. Mientras la primera alude a las condiciones institucionales, políticas y presupuestarias para habilitar la participación, la segunda remite a la existencia de conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para llevarla a cabo. Ambas dimensiones son necesarias, pero su complementariedad no puede asumirse como automática. Por ello, el fortalecimiento de capacidades no es un componente accesorio, sino estructural en cualquier estrategia que aspire a institucionalizar prácticas evaluativas más democráticas y eficaces.

El diseño metodológico adoptado por EvalParticipativa es deliberadamente flexible y dialógico, permitiendo ajustar contenidos y dinámicas según el perfil del grupo, el tipo de intervención evaluativa y el tiempo disponible. Esta flexibilidad no implica renunciar al rigor, sino asumir que el aprendizaje es un proceso contextualizado que requiere atender las trayectorias y necesidades concretas de las personas. En esta línea, se prioriza la idea de que

los participantes fueran protagonistas activos de su formación, integrando sus experiencias previas al proceso, intercambiando saberes con sus pares y elaborando productos útiles para su práctica cotidiana.

Una noción que adquiere particular relevancia es la de facilitación. Se pone énfasis en que las personas encargadas de guiar los procesos formativos no actuaron como expertas transmisoras de contenidos, sino como mediadoras del aprendizaje. Su rol implica generar condiciones para el diálogo, estimular la reflexión crítica, acompañar las dudas e inseguridades de los participantes y promover el desarrollo de herramientas propias. Esta concepción es coherente con los principios de la evaluación participativa: horizontalidad, apertura, escucha activa y respeto por los saberes locales.

Por otro lado, es importante destacar que EvalParticipativa también ha generado un entorno propicio para la construcción de alianzas institucionales. A través de convenios y colaboraciones con universidades, organismos internacionales, redes regionales y organizaciones sociales, se logró expandir la propuesta a nuevos territorios y públicos. La estrategia de internacionalización -aunque inicialmente centrada en América Latina y el Caribe- permitió incluir experiencias de Europa, África y Asia, enriqueciéndose con miradas y aprendizajes de otros contextos. En particular, la articulación con universidades españolas (como la Universidad de Sevilla, la Universidad de Barcelona y la Universidad Loyola) y con espacios internacionales de formación como el IPDET (Suiza) y la conferencia NEC del PNUD en Turín (2022) y Beijing (2024), dio lugar a nuevas líneas de acción y transferencia.

En la actualidad uno de los principales desafíos identificados por el equipo facilitador de EvalParticipativa es evaluar el impacto real de las formaciones en las prácticas profesionales e institucionales. Si bien se cuenta con datos alentadores sobre la satisfacción de los parti-

cipantes y la valoración positiva de los contenidos, sigue pendiente el análisis sistemático e integral sobre la aplicabilidad de lo aprendido, la incidencia en procesos evaluativos reales y la capacidad de réplica. La distancia entre la formación y la transformación institucional es un terreno aún en disputa, donde influyen múltiples variables que exceden al diseño pedagógico y la propia voluntad de un/a facilitador/a. En este sentido, se requiere fortalecer las estrategias de seguimiento, retroalimentación y sistematización de experiencias posteriores a la formación.

Otro aspecto que la experiencia ha puesto en evidencia es la necesidad de sostener una visión crítica sobre el papel del fortalecimiento de capacidades. En contextos donde la participación se invoca más como principio que como práctica, la formación no debe limitarse a transmitir conocimientos, sino cuestionar relaciones de poder, visibilizar exclusiones y construir nuevas formas de colaboración. Esto exige revisar permanentemente las metodologías, interpelar las lógicas institucionales y generar espacios de reflexión colectiva sobre las tensiones que atraviesan el campo de la evaluación participativa.

A seis años de su creación, EvalParticipativa se consolida como una experiencia innovadora en América Latina y el Caribe al posicionar la evaluación participativa como una práctica legítima, profesional y orientada a la transformación social. Más que una secuencia de talleres o capacitaciones aisladas, la iniciativa ha logrado apostar a una comunidad creciente que articula actores diversos, promueve el diálogo de saberes y fomenta la construcción colectiva de conocimiento. Su apuesta por una evaluación con enfoque participativo busca contribuir a la democratización en el acceso al conocimiento, a sensibilizar a actores clave del ecosistema evaluativo y generar condiciones para institucionalizar enfoques más inclusivos y contextualizados. Lejos de concebir la evaluación como un ejercicio

técnico desvinculado de la realidad social, EvalParticipativa propone un modelo que la entiende como herramienta de diálogo, deliberación y justicia social. Pese a los desafíos, ha demostrado capacidad para crecer, adaptarse y generar aprendizajes valiosos, afirmando que la profesionalización de la evaluación participativa es posible cuando se trabaja con perspectiva situada, colaborativa y sostenible. Este recorrido no solo legitima su estrategia de fortalecimiento de capacidades, sino que también prepara el terreno para nuevas etapas de expansión e institucionalización en el campo evaluativo regional.

6. EvalParticipativa: Aprendizajes y desafíos para una Evaluación democrática en la Región

Desde el 2019 EvalParticipativa ha intentado aportar, desde un lugar particular pero comprometido, a la ampliación del campo de la evaluación en América Latina y el Caribe. Lejos de presentarse como una respuesta definitiva o como un modelo replicable sin mediaciones, esta experiencia ha buscado abrir interrogantes, promover diálogos y poner en cuestión ciertas prácticas consolidadas en torno a la evaluación como herramienta de gestión y control. Desde este enfoque, se reconoce que la evaluación puede y debe ser un espacio de reflexión colectiva, de disputa de sentidos y de ejercicio democrático.

En este recorrido, se ha puesto de relieve la necesidad de concebir la evaluación más allá de sus fronteras técnicas, como un proceso social y político que involucra decisiones sobre quién participa, qué se valora, cómo se produce el conocimiento y para qué fines. Lejos de ser un acto neutral, asumimos que toda evaluación define márgenes de inclusión y exclusión, reproduce o tensiona relaciones de poder, y se inscribe en contextos institucionales, históricos y culturales marcados por profundas desigualdades. En una región como la nuestra, atravesada por crisis recurrentes,

fragilidad democrática y desconfianza institucional, esta perspectiva invita a asumir la evaluación no como una herramienta apolítica, sino como un terreno desde donde también se juega, en cierta medida, la calidad de nuestras democracias.

Desde EvalParticipativa se ha intentado explorar cómo los enfoques participativos pueden contribuir a democratizar los procesos evaluativos, sin desconocer las tensiones, resistencias y limitaciones que esta tarea implica. Partimos del supuesto de que la inclusión genuina de actores diversos en la evaluación no solo mejora la calidad y la pertinencia de sus resultados, sino que también fortalece capacidades ciudadanas, promueve la apropiación del conocimiento producido y genera aprendizajes que pueden alimentar procesos de transformación institucional.

Esta forma de entender la evaluación como proceso deliberativo y colaborativo permite, al menos en parte, desafiar ciertas concepciones tecnocráticas que han dominado el campo, y que tienden a excluir los saberes locales, las experiencias situadas o las voces que se expresan fuera de los lenguajes estandarizados del desarrollo. Al mismo tiempo, pone en cuestión una noción de calidad centrada únicamente en el rigor metodológico, proponiendo una visión más amplia que también incorpore criterios de legitimidad social, utilidad política y justicia epistémica.

No se puede desconocer, sin embargo, que avanzar en esta dirección supone enfrentar desafíos importantes. En muchos contextos de nuestra región, las condiciones para una participación efectiva y equitativa están lejos de ser las ideales. Persisten fuertes asimetrías de poder, resistencias institucionales al escrutinio público y marcos normativos poco sensibles a enfoques más abiertos e inclusivos. Además, el trabajo con comunidades históricamente excluidas exige habilidades específicas, tiempos adecuados, recursos suficientes y una disposición ética que no siempre está garantizada.

Desde esa conciencia de las limitaciones, se reconoce que los logros alcanzados hasta ahora son parciales y hasta quizás frágiles, y que cualquier intento de institucionalizar una práctica de evaluación participativa debe partir de un compromiso sostenido por parte de diversos actores: gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, academia y organismos internacionales. No se trata de una receta ni de una solución mágica, sino de una apuesta política que requiere ser pensada y construida colectivamente, con base en los contextos y necesidades concretas de cada territorio.

Uno de los aprendizajes más significativos que deja el recorrido de EvalParticipativa es que la evaluación participativa fortalece el protagonismo de actores sociales que, habitualmente, quedan al margen de los procesos de toma de decisiones. Cuando las comunidades participan activamente en la evaluación de programas y políticas que las afectan, no solo se generan mejores diagnósticos, sino que también se construyen vínculos de confianza, se amplía el sentido de pertenencia y se estimula una ciudadanía más activa y crítica. Estos efectos, aunque difíciles de medir en el corto plazo, parecen ser fundamentales para imaginar formas más inclusivas y sostenibles de gestión pública.

En este sentido, el esfuerzo por promover una evaluación participativa no puede desligarse de un trabajo paralelo por construir marcos institucionales y normativos que garanticen condiciones mínimas para su realización. Esto implica, entre otras cosas, generar espacios de formación específicos, fomentar una cultura organizacional orientada al aprendizaje y al diálogo, asegurar recursos técnicos y financieros, y establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de las propias evaluaciones. Lejos de implicar una burocratización, estas medidas buscan dar sostenibilidad a prácticas que, de otro modo, corren el riesgo de diluirse o de quedar supeditadas a la voluntad de actores individuales.

Otro de los aportes que podría derivarse de esta experiencia es la necesidad de articular la evaluación participativa con agendas más amplias de justicia social y derechos humanos. La evaluación no debería quedar por fuera de los debates en torno a la equidad, la inclusión, el reconocimiento de las diversidades y la defensa de los bienes comunes. En contextos de alta conflictividad y fragmentación, promover procesos evaluativos que integren múltiples perspectivas, que escuchen activamente a quienes suelen ser silenciados/as y que faciliten la rendición de cuentas desde abajo puede ser un paso significativo -aunque no suficiente- hacia la construcción de una democracia más sustantiva.

La evaluación participativa, entendida como práctica situada y dialógica, también interpela el lugar de la academia y de los expertos. No se trata de renunciar al conocimiento técnico y científico, sino de asumirlo con humildad, reconociendo sus límites y su condición históricamente situada. La articulación entre saberes expertos y saberes populares, entre datos cuantitativos y narrativas locales, entre modelos normativos y experiencias concretas, puede abrir nuevas posibilidades para pensar y hacer evaluación de manera más pertinente, justa y transformadora.

En resumen, podríamos decir que la trayectoria de EvalParticipativa deja abierta una agenda que excede con creces a su propio alcance. No se trata de clausurar una experiencia con un balance triunfalista, sino de contribuir -desde lo aprendido- a una 'conversación' regional sobre qué evaluación necesitamos para fortalecer nuestras democracias, cómo garantizar su sostenibilidad, y de qué manera articular capacidades técnicas, compromiso ético y voluntad política para sostener procesos genuinamente participativos. Si algo queda claro, es que la evaluación no es, ni debe ser, un fin en sí mismo. Su valor radica en lo que permite generar: conocimiento útil, decisiones mejor informadas, relaciones sociales más horizonta-

les, espacios de deliberación colectiva y nuevas formas de entender y ejercer la ciudadanía.

Asumir este horizonte exige un compromiso continuo, abierto a la crítica y dispuesto a revisar sus propias premisas. En tiempos de incertidumbre, polarización y desafíos estructurales, sostener la apuesta por una evaluación democrática -participativa, situada, crítica y ética- resulta estratégico en tanto camino hacia la construcción de una región más justa, inclusiva y democrática.

Referencias bibliográficas

Referencias bibliográficas

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). Resolución A/RES/69/237: Actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Nueva York: Naciones Unidas.
- Brumberger, M., Vaessen, J. y Raimondo, E. (2016). *Dealing with complexity in development evaluation: A practical approach*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Cardozo Brum, M. (2008). Gestión y evaluación participativas en políticas sociales. *Política y Cultura*. (30): 137-163.
- Cardozo Brum, M. (2013). Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación. *Andamios*. 10 (21): 39-59.
- Cardozo Brum, M., y Rosas Huerta, A. (Ed.). (2021). *Avances recientes en la evaluación de políticas y programas públicos*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Chambers, R. (2003). "Whose Reality Counts? Putting the first last" (Revisited Edition). *Intermediate Technology*. Recuperado de: <https://doi.org/10.3362/9781780440453>.
- Cousins, J. B. y Chouinard, J. A. (2012). *Participatory evaluation up close: An integration of research-based knowledge*. Charlotte, NC: Information Age Publishing.
- Cousins, J. Bradley, Elizabeth Whitmore y Lyn M. Shulha (2013) Arguments for a common set of principles for collaborative inquiry in evaluation. *American Journal of Evaluation* 34(1): 7–22.
- Cousins, J. B. y Whitmore, E. (2024). Chapter 7: Framing participatory evaluation: a twenty-five year retrospective. En K. E. Newcomer y S. W. Mumford (Eds.), *Research Handbook on Program Evaluation* (pp.116–136). United Kingdom: Edward Elgar Publishing.
- Cullen, A. E., Coryn, C. L. S., y Rugh, J. (2011). The Politics and Consequences of Including Stakeholders in International Development Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 32(3), 345-361. <https://doi.org/10.1177/1098214010396076>
- Daigneault, P. M. (2011). Les approches théoriques en évaluation. *Cahiers de la performance et de l'évaluation*, 4, 1-49.
- Dahler-Larsen, P. (2012). *The evaluation society*. USA: Stanford University Press.
- Dunn, W. N. (1994). *Public Policy Analysis: an introduction*. USA: Prentice Hall.
- Eggen, L., y Chavez-Tafur, J. (2019). *Facilitating experience capitalization: a guidebook*. Estados Unidos: Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation, CTA.
- Espinosa-Fajardo, J., Rodríguez-Bilella, P. y Tapella, E. (2022). Principles for Stakeholder Involvement in Evaluation in Latin America. *American Journal of Evaluation*, 45 (3): 396-412.
- Everitt, A. y Hardiker, P. (1996). Evaluating for Good Practice. *Practical Social Work Series* (PSWS), London: Red Globe Press London.
- Faúndez, A. y Weinstein, M. (2013). *Ampliando la mirada: La integración de los enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos en la programación para el desarrollo*. FNUAP, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres).

- Fals Borda, O. (2009). *Cómo investigar la realidad para transformarla. Una sociología sentipensante para América Latina*. Bogotá: CLACSO; Siglo del Hombre Editores
- Ferretti, S. (2024). Evaluaciones humildes: el rol y la actitud de la persona evaluadora en la evaluación participativa. En P. Rodríguez Bilella y E. Tapella (ed.) *Pensar juntos la evaluación participativa*. Dossier #3. PETAS.
- Fetterman, D. M. y Wandersman, A. (2018). Essentials of empowerment evaluation. En D. M. Fetterman, L. Rodríguez- Campos, y A. P. Zukoski (ed.) *Collaborative, Participatory and Empowerment Evaluation. Stakeholder involvement approaches* (pp. 10-20). Estados Unidos: Guilford Press.
- Freire, P. (1972). *Pedagogía del oprimido*. Argentina: Tierra Nueva-Siglo XXI.
- Ghiano, C. (2021). Capacidades individuales en Evaluación de políticas públicas. Aportes para la profesionalización de la Evaluación con enfoque en América Latina y el Caribe (Tesis doctoral Universidad Nacional de Córdoba). Argentina: Repositorio Digital MINCYT
- Greene, J. C. (2006). Evaluation, democracy, and social change. In I. Shaw, J. C. Greene y M. M. Mark (Eds.). *The SAGE handbook of evaluation* (pp. 118-140). Estados Unidos: SAGE.
- Greene, J. C. (2015). Evaluation as a Socio-Political Intervention, *Spazio Filosofico*, pp. 87-95. ISSN: 2038-6788.
- Griggs, D. J., Nilsson, M., Stevance, A., & McCollum, D. (2017). *A guide to SDG interactions: from science to implementation*. París: International Council for Science
- Guijt, I. (2014). *Participatory approaches: Methodological brief*. Florencia: UNICEF Office of Research-Innocenti.
- Haraway, D. J. (1995). *Ciencia, cyborgs y mujeres: la reinvención de la naturaleza* (Vol. 28). Valencia: Universitat de Valencia.
- House, E. R. y Howe, K. R. (2000). *Values in evaluation and social research*. California: SAGE Publications.
- Huenchuan, S. y Paredes, M. (2007). *Guía metodológica para la evaluación participativa de políticas y programas, en el marco de la Estrategia Regional sobre el Envejecimiento*, Serie Población y Desarrollo # 76, Santiago de Chile: CEPAL
- International Organization for Cooperation in Evaluation (IOCE) y EvalPartners. (2016). *EvalYear: Evidence matters. Legacy report of the International Year of Evaluation 2015* (Report). EvalPartners. Recuperado de https://evalsdgs.org/wp-content/uploads/2016/10/003-evalpartners-gea_evalagenda_2020_full_report-lr.pdf
- Jacob, S. y Ouvrard, S. (2009). *Comprendre et entreprendre une évaluation participative. Guide de synthèse*. Canadá: Bibliothèque et Archives nationales du Québec.
- Jannuzzi, P. de M. (2020). *Avaliação de Programas Sociais em uma perspectiva sistêmica, plural e progressista: conceitos, tipologias e etapas*. AVAl - Revista de Avaliação de Políticas Públicas, 4 (18), pp. 38-61. Recuperado de <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/61649x>
- King, J. A., Cousins, J. B. y Whitmore, E. (2007). Making evaluation a value-adding activity. *New Directions for Evaluation*. (114), 75-93.
- Kushner, S., y Rotondo, E. (Eds.). (2012). *Evaluation Voices from Latin America. New Directions for Evaluation*, 134 (Vol. 109). John Wiley & Sons.
- Kusters, C., van Vugt, S., Wigboldus, S., Williams, B., & Woodhill, J. (2011). *Making evaluations matter: A practical guide for evaluators*. Wageningen: Wageningen University, CDI.
- Letichevsky, A., y Penna Firme, T. (2012). Evaluating with at-risk communities: Learning from a social program in a Brazilian slum. *New Directions for Evaluation*, 2012(134), 61-76.
- Mertens, D. M. (2009). *Transformative research and evaluation*. New York: Guilford Press.
- Neirotti, N. (2019). Los desafíos de la evaluación para el fortalecimiento de la democracia. Mattalini M. y Carpinacci L. (ed.). *Evaluación*

- ción y toma de decisiones. *Diálogo entre políticos y académicos para fortalecer la democracia*. Remedios de Escalada. EdUNLA.
- OCDE (2020). *Mejorar la gobernanza mediante la evaluación de políticas: lecciones de las experiencias de los países. Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública*. París: Publicaciones de la OCDE.
- Patton, M. Q. (2010). *Developmental evaluation: Applying complexity concepts to enhance innovation and use*. New York: Guilford Press.
- Patton, M. Q. (2017). *Principles-focused evaluation: The GUIDE*. New York: Guilford Press.
- Patton, M. Q. (2018). A historical perspective on the evolution of evaluative thinking. *New Directions for Evaluation*. (158), 11-28.
- Peroni, A. y Rodríguez Bilella, P. (2021). Profesionalización de la evaluación: desde la mirada regional al caso de Chile”. En M. Cardozo Brum y A. Rosas Huerta (ed.), *Avances recientes en la evaluación de políticas y programas públicos* (p. 72 a a 92). México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pérez Yarahuán, G. y Maldonado Trujillo, C. (ed.) (2015). *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*. México: CIDE.
- Plottu, B., y Plottu, E. (2019). Participatory evaluation: the virtues for public governance, the constraints on implementation. *Group decision and negotiation*, 20(6), 805-824.
- Podems, D. (2017). *Democratic evaluation and democracy: Exploring the reality*. USA: Charlotte, NC Information Age Publishing.
- Rodríguez Bilella, P. (2017). Significance of Voluntary Organizations for Professional Evaluation (VOPEs) for the Dissemination and Professionalization of Evaluation. *Zeitschrift Für Evaluation*, Vol. 16, N° 2, pp. 210-218.
- Rodríguez-Bilella, P., y Lucero-Manzano, M. A. (2017). Las redes transnacionales de evaluación. Un nuevo actor del desarrollo desde la sociedad civil global. *Política y cultura*, (47), 95-115.
- Rodríguez Bilella, P., y Tapella, E. (2017). *Dejar huella. Historias de evaluaciones que marcaron la diferencia*. Argentina: Editorial UNSJ. Recuperado de <https://petas-unsj.org/publicaciones/libros/715-2/>.
- Rodríguez-Bilella, P.D., Martinic Valencia, S.; Soberón Alvarez, L. Klier, S.D., Guzmán Hernández, A.L. Tapella, E. (2016). *Estándares de evaluación para América Latina y el Caribe: Una propuesta desde la región*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ReLAC Argentina: Akian
- Rodríguez-Bilella, P., Salinas Mulder, S. y Zaveri, S. (2021). To Be or Not to Be an Evaluator for Transformational Change. Perspectives from the Global South. En R. D. van Den Berg, C. Magro y M.-H. Adrien (Eds.). *Transformational Evaluation for the global crisis of our times* (pp. 157-175). Estados Unidos: IDEAS.
- Rodríguez-Campos, L. (2018). Essentials of collaborative evaluation. En D. M. Fetterman, L. Rodríguez-Campos y A. P. Zukoski, A. P. *Collaborative, Participatory and Empowerment Evaluation. Stakeholder involvement approaches* (pp. 10-20). Estados Unidos: Guilford Press.
- Romero Sarduy, M. I., Moreno Moreno, I., y Hernández Chávez, C. N. (2017). Evaluación Participativa por Protagonistas: una experiencia de innovación social. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 5(2), 81-91.
- Ryan, K., Greene, J., Lincoln, y., Mathison, S., Mertens, D. M. y Ryan, K. (1998). Advantages and Challenges of Using Inclusive Evaluation Approaches in Evaluation Practice. *American Journal of Evaluation*, 19(1), 101-122, pp. 101-122.

- Scriven, M. (2011). *Evaluating Evaluations: A Meta-Evaluation Checklist*. Estados Unidos: Claremont Graduate University.
- Shulha, L. M., Whitmore, E., Cousins, J. B., Gilbert, N., & Al Hudib, H. (2015). *Evidence based principles to guide collaborative approaches to evaluation: Technical report*. Ottawa: Centre for Research on Educational and Community Services, University of Ottawa.
- Stockmann, R., Meyer, W. (2016). The Future of Evaluation: Global Trends, New Challenges and Shared Perspectives. En: Stockmann, R., Meyer, W. (eds) *The Future of Evaluation*. Palgrave Macmillan, London.
- Tapella, E. y P. Rodríguez Bilella (2014) 'Shared learning and participatory evaluation. The sistematización approach to assess development interventions', en *Evaluation*, vol. 20 no. 1 115-133, SAGE publications.
- Tapella, E., Rodríguez Bilella, P. D., Sanz, J. C., Chavez Tafur, J., y Espinosa Fajardo, J. (2021). *Siembra y cosecha: Manual de evaluación participativa*. Bonn, Alemania: Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo.
- Tapella, E. y Sanz, J. C. (2019). La otra mirada. Evaluación participativa y mejora de los Servicios de Prevención y Atención del Cáncer en Valle de la Estrella, Costa Rica. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (22), pp. 102-119.
- van den Berg, R. D., Naidoo, I. y Tamondong, S. D. (2017). *Evaluation for Agenda 2030. Providing evidence on progress and sustainability*. UNDP.
- Weiss, C. (1998). *Evaluation: Methods for studying programs and policies*. Estados Unidos: Prentice Hall.
- Yañes Rizo, P. (2021). Pandemia y retos para la evaluación: lecciones preliminares. En M. I. Cardozo Brum y A. Rosas Huerta (Eds.), *Avances recientes en la evaluación de políticas y programas públicos* (pp. 17-28). México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Zukoski, A. P. y Bosserman, K. (2018). Essentials of participatory evaluation. En D. M. Fetterman, L. Rodríguez- Campos, y A. P. Zukoski (ed.), *Collaborative, Participatory and Empowerment Evaluation. Stakeholder Involvement Approaches* (pp. 48-56). New York: Guilford Press.

Enfoques teórico-metodológicos y espacios de acción en la evaluación: Experiencias de profesionales dentro de la línea Evaluación de Programas Gubernamentales de DIPRES*

*Theoretical-methodological approaches and areas of action in evaluation:
Experiences of professionals within the line of
Evaluation of Government Programs DIPRES*

Por Eduardo Ubillo y Andrea Peroni*****

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2025.

Fecha de Aceptación: 19 de agosto de 2025.

RESUMEN

El presente artículo de investigación indaga en las prácticas metodológicas y enfoques teóricos utilizados en el Sistema de Monitoreo y Evaluación chileno, en específico, aquella realizada desde la Dirección de Presupuestos su línea de Evaluación de Programas Gubernamentales. Para esto, se realizó una serie de entrevistas semiestructuradas a un grupo de profesionales de la evaluación que han participado en esta línea evaluativa. El análisis

permite concluir que, si bien constituyen un modelo reconocido y validado tanto a nivel nacional como internacional por su rigurosidad, las evaluaciones presentan una fuerte rigidez metodológica, caracterizada por un predominio de enfoques cuantitativos, y los criterios de eficiencia y eficacia. Esta rigidez y la consecuente estandarización del proceso impiden la exploración de otros enfoques y metodologías, a pesar del interés de los profesionales por una mirada más amplia. De esta forma,

* Este trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación: “Delimitación del campo de la investigación evaluativa, desde la perspectiva de sus ejecutores, Núcleo de Investigación Evaluativa e Incidencia de Interés Público”, liderado por la Dra. Andrea Peroni e implementado por los sociólogos Eduardo Ubillo Harcha, Aníbal Labra y la socióloga Amanda Andueza en la Universidad de Chile.

** Sociólogo y Magister en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Miembro del Núcleo Interdisciplinario en Investigación Evaluativa, orientado a la decisión pública en la Universidad de Chile. Correo electrónico: eubilloh@gmail.com

*** Socióloga por la Universidad Alberto Hurtado y Doctora en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile. Coordinadora del Núcleo Interdisciplinario en Investigación Evaluativa, orientado a la decisión pública en la Universidad de Chile. Correo electrónico: aperoni@uchile.cl

los enfoques teórico-metodológicos utilizados se centran en el control técnico, sin considerar el potencial democrático del proceso evaluativo, excluyendo a su vez la participación de la ciudadanía y otros actores relevantes.

Palabras clave: *Evaluación, Metodología, Investigación Evaluativa.*

ABSTRACT

This document explores the methodological practices and theoretical approaches used in the Chilean Monitoring and Evaluation System, specifically those carried out by the Budget Office's Government Program Evaluation line. To this end, a series of semi-structured interviews were conducted with a group of evaluation professionals who have participated in this line of evaluation. The analysis leads to the conclusion that, although they constitute a model that is recognized and validated both nationally and internationally for its rigor, the evaluations are characterized by a strong methodological rigidity, with a predominance of quantitative approaches and criteria of efficiency and effectiveness. This rigidity and the resulting standardization of the process prevent the exploration of other approaches and methodologies, despite the interest of professionals in a broader perspective. Thus, the theoretical and methodological approaches used focus on technical control, without considering the democratic potential of the evaluation process, thereby excluding the participation of citizens and other relevant actors.

Keywords: *Evaluation, Methodology, Evaluative Research.*

Introducción

El presente artículo de investigación indaga en la práctica evaluativa llevada a cabo en el sistema de Monitoreo y Evaluación chileno (en adelante, MyE), específicamente, en la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales de la Dirección de Presupuestos, del Ministerio de Hacienda (DIPRES), desde el análisis de sus en-

foques teórico/metodológicos utilizados, según la experiencia de los/as evaluadores externos. La investigación analiza los enfoques teórico-metodológicos utilizados en el MyE y las preferencias de los investigadores, con el fin de observar el ajuste (o no) entre ambos. De esta manera se indaga tanto en las relaciones necesarias para ejecutar las evaluaciones, así como aspectos técnicos y metodológicos necesarios para llevarlas a cabo. Para la metodología, se utilizó un enfoque cualitativo, aplicando entrevistas semi-estructuradas a una serie de evaluadores y evaluadoras. Respecto al análisis de la información, se utilizó la estrategia de Análisis de Contenido

A raíz de lo anterior, se concluyó que las evaluaciones enmarcadas en la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), si bien conllevan una alta cooperación por parte de los actores institucionales y el Panel de expertos, también presentan una rigidez metodológica que limita la labor de los evaluadores y la obtención de resultados más allá de lo normado. De tal manera, también se ven, en cierta forma limitados los actores incluidos en estos procesos y el ejercicio evaluativo mismo.

Por otra parte, se concluye que la misión institucional de DIPRES, y los objetivos inherentes a las evaluaciones que ejecutan, dificulta la posibilidad de realizar investigación evaluativa que incorpore otros enfoques, metodologías, y que adopte objetivos que centren la evaluación en elementos distintos a eficiencia y eficacia.

Todo lo anterior significa rigideces a la hora de proponer metodologías innovadoras, transformadoras y democratizantes, toda vez que la evaluación busca cumplir únicamente un rol: la medición de cumplimiento para la toma de decisiones presupuestarias. De esta forma, se concluye la existencia de nudos críticos que no solo se encuentran presentes, sino que además son validados y considerados como elementos fundamentales para la institucionalización de la evaluación en el Estado de Chile.

Considerar los pormenores y las fortalezas que estos profesionales identifican dentro del sis-

tema de MyE, permitió por una parte comprender con mayor profundidad la tarea que realizan. El análisis de esta información permitió realizar una serie de recomendaciones que buscan mejorar y perfeccionar la evaluación en Chile.

Varios factores han influido en el fortalecimiento de los sistemas de Monitoreo y Evaluación (MyE), tanto en el país como en América Latina. En los años setenta y ochenta, las crisis económicas y fiscales golpearon fuertemente la región y, con esto, la capacidad del gasto público. Ello produjo tanto restricciones, como reformas fiscales y financieras generando la necesidad de focalizar de manera eficiente el gasto en que incurrierán los gobiernos.

Dentro de la región de América Latina, el sistema de MyE chileno es considerado como avanzado (Peroni y Olavarría, 2012). Al respecto, Pérez Yarahuán y Maldonado (2015) afirman que nuestro sistema de evaluación se caracteriza por encontrarse arraigado en una fuerte institucionalización, la cual se encuentra dirigida principalmente por dos organismos estatales: la Subsecretaría de Evaluación Social, parte del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSyF), y la Dirección de Presupuestos (DIPRES), dependiente del Ministerio de Hacienda.

La DIPRES, institución que se ha desempeñado como principal actor del sistema de MyE desde su creación, tiene como misión “velar por la asignación y uso eficiente de los recursos públicos en el marco de la política fiscal”¹. Por su parte, la función específica de la Subsecretaría de Evaluación Social es diseñar, coordinar y evaluar las políticas sociales del gobierno, con el fin de “contribuir a mejorar la focalización del gasto social a través de la evaluación permanente de los programas que

implementa el Estado.”² Ambas instituciones vinculan su función evaluadora con el gasto público. El sistema de MyE, por lo tanto, se diseña, planifica y ejecuta con el objetivo principal de maximizar la distribución de recursos estatales. De esta forma, la manera en que se planifica, gestiona y desarrolla la evaluación busca responder, en primer lugar, a esta necesidad presupuestaria, relacionándose fuertemente con criterios evaluativos clásicos como son eficiencia, eficacia, economía y calidad.

A pesar de lo anterior, es importante prestar atención a la diversidad de esfuerzos realizados por distintos profesionales ligados a la evaluación, tanto a nivel nacional como fuera del país, por abrir las evaluaciones a un enfoque que vaya más de estos criterios. Sobre lo anterior, un ejemplo importante que se presentó hace ya más de tres décadas, lo expone José Sulbrandt (1993) a través de su propuesta de evaluación global o integral, de modo que sea entendida como una actividad de aprendizaje cooperativo para la mejora continua y que incluya a distintos actores, sin perder su rigurosidad técnica. En tal propuesta, la evaluación se desmarca de tener como único objetivo la evaluación de eficacia/eficiencia, estableciendo criterios bases necesarios de ser cumplidos, pero prescindiendo de un único método o enfoque para llevar a cabo la evaluación.

Similar es lo propuesto por Neirotti (2015), quien cuestiona la manera en que se han ejecutado tradicionalmente las evaluaciones en el aparato estatal, ligadas principalmente a modelos de administración neoliberales y al *New Public Management*. El autor propone la construcción de un nuevo paradigma de evaluación, que asuma como propia la necesidad de avanzar hacia sociedades más democráticas, dialogando tanto con el mundo político como con la sociedad civil. De esta manera, la

1 Véase: <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-3677.html>

2 Véase: <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/mision>

evaluación adquiriría capacidades que desbordan la eficacia y eficiencia, o la necesidad de ser altamente técnicas y objetivas, convirtiéndose en herramientas de transformación social, capaces de dialogar con distintos actores, sin perder su rigurosidad y calidad.

Ahora bien, en el contexto de la línea Evaluación de Programas Gubernamentales de DIPRES, sobre la cual se centra este estudio, cabe señalar que estas son llevadas a cabo por equipos multidisciplinarios de evaluadores, quienes además son externos a DIPRES. Esto por esto, que resulta interesante conocer sus experiencias y perspectivas en torno a la evaluación en el país. Así mismo, y considerando esta característica multidisciplinaria, resulta interesante indagar en percepciones relacionadas a la complementariedad de metodologías utilizadas, los enfoques y criterios utilizados.

Por otra parte, son los profesionales e investigadores a cargo de las evaluaciones quienes pueden expresar opiniones fundamentadas y externas respecto de qué limitaciones y fortalezas presenta el sistema de MyE, al ser quienes implementan propiamente tal el proceso. Teniendo en cuenta tanto la multidisciplinariedad de los evaluadores, como el hecho de que muchos de estos han trabajado como evaluadores para otras instituciones, ya sean públicas, privadas, dentro del territorio nacional como en el extranjero e incluso, para ONGs e instituciones multinacionales, se podrá acceder a una heterogeneidad de experiencias y opiniones en cuanto a distintos modelos de evaluación, así como a comparaciones entre estos.

En base a lo anterior, se establece el objetivo general del estudio como se presenta a continuación:

- Caracterizar la práctica evaluativa de programas y proyectos en Chile desde la perspectiva de quienes han sido sus ejecutantes para la DIPRES, durante el periodo 2016-2020. El objetivo general se desgrega principalmente en dos objetivos específicos:

1. Identificar los enfoques teórico-metodológicos que los evaluadores utilizan en la investigación evaluativa.
2. Determinar fortalezas y limitaciones del sistema de MyE identificados por quienes realizan la práctica evaluativa.

2. Marco teórico y revisión de literatura

2.1. Evaluación y las dimensiones de la evaluación

La evaluación es un área particular de los estudios de análisis de políticas o policy analysis. Como tal, posee teorías y desarrollo propias, que dan cuenta tanto de los avances y esfuerzos que se han realizado por mejorar la aplicación y comprensión de la evaluación, como del progreso que han vivido las políticas públicas, su diseño e implementación. Es por tanto importante destacar que la evaluación, en tanto área de estudios, va más allá de lo que la definición del concepto puede decir³.

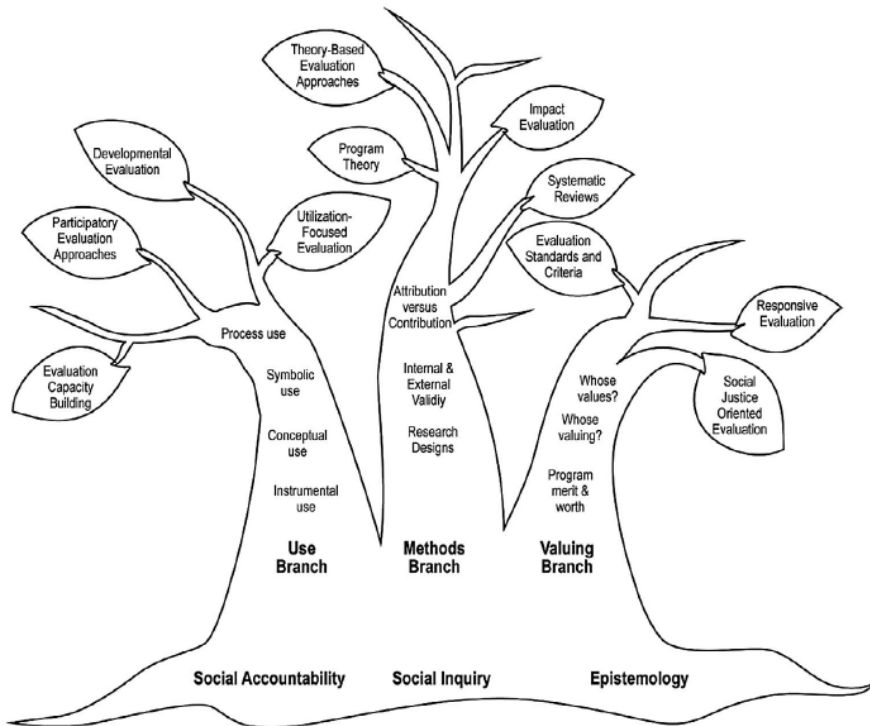
Respecto del estudio sobre la investigación evaluativa, Christie y Alkin (2013) identifican tres dimensiones que, si bien se entrecruzan muchas veces, refieren a aspectos diferentes que son fundamentales para comprender de mejor forma cómo se lleva a cabo la investigación evaluativa, para lo cual construyen lo que llamarán el árbol de teorías de evaluación. Este árbol (ver ilustración 1), presentado por Alkin (2004) y posteriormente por Christie y Alkin (2013), construye un marco conceptual para analizar los avances de la investigación evaluativa desde sus inicios (López, 2006). El árbol presenta tres ramas, a saber, (1) el uso de las evaluaciones, (2) las metodologías y los (3) procesos de valo-

3 De acuerdo con la Real Academia Española, evaluación significa “Atribución o determinación del valor de algo o alguien” y “valoración de conocimientos, actitud y rendimiento de una persona o servicio”.

ración, entendido como aquellas acciones y criterios que permiten determinar si el desempeño del evaluando ha sido favorable o no. Para los autores, la rama central corresponde a la de metodologías, que refiere tanto a diseños de

investigación como métodos, aproximaciones y técnicas de investigación. Es, además, de las tres ramas, la que ha presentado un mayor crecimiento desde los inicios de la evaluación hasta la fecha (Lemire, Peck, & Porowski, 2020).

Ilustración 1: Árbol de las teorías de evaluación



Fuente: Lemire, Peck & Porowski, 2020.

Si bien es innegable que existe solapamiento entre las tres ramas, en el marco de esta investigación se pretende indagar principalmente en la rama central. Lemire, Peck, & Porowski (2020) presentan las tendencias en los últimos años de cada rama y cómo este árbol se ha estado transformando, dando cuenta de los constantes avances en el área de la investigación evaluativa. En la rama de la metodología, se habla de tres tendencias: (1) la incorpora-

ción del Big data en evaluaciones, (2) el uso de Análisis Cualitativo Comparado y un renovado interés por métodos experimentales y cuasiexperimentales, y (3) la aparición de la teoría de la complejidad y el pensamiento sistémico.

Frente a las tendencias mencionadas, cabe preguntarse respecto de si estas tendencias se pueden observar en los contextos regionales y en Chile de manera específica, o si es posible distinguir otras tendencias, que permitan

construir un árbol más ajustado a la realidad latinoamericana. Por lo tanto, resulta de gran interés indagar en los propios avances y tendencias que se pueden observar en los sistemas de evaluación y en la práctica evaluativa local.

2.2. Enfoques teórico-metodológico: El panorama de los paradigmas en la investigación

Un aspecto fundamental a tener en cuenta a la hora de indagar en la manera en que las metodologías se han desarrollado es reconocer que las metodologías utilizadas nunca son un cascarón vacío. Estas se ven conformadas por perspectivas teóricas, ontológicas y epistemológicas. A raíz del contenido teórico que subyace a las metodologías, se pueden sacar conclusiones acerca de la información que se construye. Por lo tanto, cabe preguntarse por los paradigmas existentes en la investigación evaluativa.

El concepto de paradigma en la investigación científica se origina con el texto ampliamente conocido de Thomas Kuhn (1975), *La Estructura de las Revoluciones Científicas*. La noción de paradigma refiere a marcos conceptuales o modelos que orientan la producción de conocimiento científico. De esta manera, se muestra que las investigaciones se realizan en contextos socioculturales, donde las comunidades científicas validan ciertas formas de conocer la realidad y cómo se construye tal realidad, vale decir, los supuestos epistemológicos y ontológicos que se utilizan a la hora de investigar (Ramos Zincke, 2005; Mazzola, 2015). La importancia de lo anterior radica en que, según el paradigma utilizado al momento de estudiar la realidad, el acercamiento a su estudio se realizará de manera distinta. La forma en que el investigador se posiciona es fundamental a la hora de entender tanto el problema de estudio como las metodologías que utilizará para su entendimiento.

Investigar un fenómeno desde un paradigma dado puede significar una comprensión

diametralmente distinta a la manera en que comprenderíamos tal fenómeno con otro paradigma. De ahí la importancia que subyace a la utilización del o los paradigmas más adecuados a la hora de acercarse al estudio de la realidad.

El campo de la investigación evaluativa, como todo campo de investigación, es un campo en disputa, donde existen diversos paradigmas que conviven y/o se oponen. Así, se pueden encontrar evaluaciones que hacen uso de metodologías cuantitativas, cualitativas o ambas. Pero, además, la manera en que los propios juicios de valor son producidos, se sustenta en paradigmas diversos. A su vez, cómo se comprende el programa, proyecto o política pública que se evalúa, también intuye la preexistencia y utilización de paradigmas. Por esto, resulta necesario tener en cuenta la noción de paradigma y qué paradigmas son reconocibles en la investigación evaluativa.

En las investigaciones sociales suelen identificarse cinco paradigmas: 1) positivista que, a raíz de sus críticas, se ha transformado en uno más bien postpositivista; 2) interpretativo; 3) crítico; 4) postmodernismo; 5) pensamiento sistémico (Ramos, 2005). Sin embargo, Guba y Lincoln (1989; 2002) realizan una propuesta específica para la investigación evaluativa, donde distinguen cuatro generaciones de paradigmas. Se opta por trabajar en torno a las definiciones dadas por estos autores al ser reconocidas, validadas y estudiadas en el campo de la investigación evaluativa⁴. Cada paradigma expresa ontologías y epistemologías distinta. A continuación, se presenta un cuadro resumen de los paradigmas propuestos por Guba y Lincoln.

4 Un cuadro resumen de la propuesta de Guba y Lincoln que detalla más profundamente las diferencias puede encontrarse en: Mazzola (2015). *Paradigmas en evaluación y el rol del evaluador en el escenario actual de transformaciones del Estado*. Remedios de Escalada: EDUNLA.

Tabla 1
Paradigmas de la Investigación Evaluativa

Paradigma	Supuestos		
	Ontológico	Epistemológico	Metodológico
Medición positivista	Realismo ingenuo. Enfoque hipotético deductivo. Se busca la replicabilidad y generalización de resultados.	La indagación del evaluador puede estar libre de valores. Hallazgos reales. Objetividad y neutralidad del evaluador. Evaluación como medición.	Experimental. Las hipótesis pueden ser comprobadas empíricamente. Énfasis en métodos cuantitativos.
Descripción postpositivista	Realismo crítico: la realidad existe, pero no puede ser enteramente comprendida o explicada. Multiplicidad de causas-efectos.	La objetividad del evaluador es un ideal, pero requiere de una comunidad crítica. Hallazgos probablemente reales. Evaluación como descripción.	Experimental y manipuladora modificada con una versión renovada de la triangulación. Puede incluir aproximaciones cualitativas. Comprobar falsedad de hipótesis.
Teoría crítica y posturas ideológicas relacionadas	Realismo histórico: realidad virtual moldeada por valores, eventualmente cristalizada en estructuras.	Los valores median en la indagación. Evaluación como juicio.	Dialógica/dialéctica. Propone la eliminación de una falsa conciencia y facilita y participa en la indagación. Intelectuales transformadores.
Negociación pluralista y/o constructivista	Relativismo: la realidad existe como constructo mental relativo a aquellos que la sostienen.	El conocimiento y el conocedor son parte de una misma entidad subjetiva. No se puede exigir objetividad y neutralidad absolutas. Hallazgos son obras creadas al avanzar en la investigación.	Hermenéutica/dialéctica. Identifica, compara y describe las varias construcciones que existen mediante intercambio dialéctico para dar lugar a una construcción condensada que sea más informada y sofisticada que cualquiera de las construcciones precedentes. Evaluación cualitativa. Diversas técnicas de recolección de datos. Enfoque más inductivo en el análisis de datos.

Fuente: Elaboración propia, en base a lo expuesto por Mazzola (2015).

Lo anterior presenta de manera condensada lo expuesto por Guba y Lincoln (2002). Sin embargo, se puede ver que en el espacio de menos de un siglo se reconocen al menos cuatro generaciones o enfoques acerca del desarrollo de la evaluación.

2.3. Campo en disputa en la investigación evaluativa

Complementariamente, la investigación presentada por Lemire, Peck, & Porowski (2020) nos demuestra, utilizando el árbol de teorías de evaluación, que en los últimos años se han presentado progresos importantes hacia nuevas formas de comprender la evaluación y cómo esta entiende a su objeto de estudio. Los autores hablan de una nueva tendencia en los últimos años, con la aparición del pensamiento sistémico en el campo de la investigación evaluativa, situando esta tendencia justamente en la rama de métodos. Al cotejar esta información con los paradigmas que expone Ramos (2005) se puede observar una similitud entre esta nueva tendencia y el quinto paradigma que menciona este autor, vale decir, el pensamiento sistémico. De esta forma, se permite un nexo importante (recordatorio, si se quiere) entre los avances que se realizan en la investigación social y cómo el campo de la investigación evaluativa se ve afectada por los mismos. Sin embargo, esta tendencia en la investigación evaluativa pareciera ser aún incipiente. De acuerdo a Lemire *et al.* (2020) este enfoque se caracteriza por representar principios y prácticas que entienden a los programas y las políticas públicas como elementos dentro de sistemas más grandes (Williams, Hummelbrunner, 2011). De acuerdo con Vaderkruik y McPherson (2017) (citado en Lemire, Peck & Porowski, 2020), se utiliza el pensamiento sistémico como un marco para comprender el contexto en que se realiza la evaluación. Además, es utilizado para comprender la dinámica y las relaciones que se establecen al interior de los sistemas (Lemire, Peck & Porowski, 2020).

Presentada la información anterior, un aspecto importante a tener en cuenta es que si bien se habla de la evaluación como un campo en disputa, es posible reconocer paradigmas predominantes en el sistema de evaluación público.

3. Metodología

La metodología implicó, inicialmente, la ejecución de una encuesta con el fin de caracterizar a lo/as profesionales que han realizado evaluaciones para DIPRES. Posteriormente, de esta caracterización se seleccionó una muestra, de acuerdo con distintos criterios, para realizar entrevistas en profundidad semiestructuradas. La información fue analizada a través de la técnica de análisis de contenido. Para la elección de personas a entrevistar, se utilizó un cuestionario breve aplicado a una muestra de 158 profesionales que han trabajado en evaluación. De esta muestra, 109 casos señalaron haber realizado evaluaciones para DIPRES, pregunta que fue considerada como el primer criterio para la conformación de la muestra final. Otros criterios para la muestra correspondieron a la disciplina que estudiaron y años realizando evaluaciones. A continuación, se presenta un cuadro resumen con esta información.

Tabla 2
Presentación de la Muestra

Caso	Disciplina	Años realizando evaluaciones
ENT-010102-A	Ciencias Sociales	6 años o más
ENT-010102-B	Ciencias Sociales	6 años o más
ENT-000102-A	Ciencias Sociales	6 años o más
ENT-000102-B	Ciencias Sociales	6 años o más
ENT-010202-A	Economía	6 años o más
ENT-000201-B	Economía	5 años o menos
ENT-010202-B	Economía	6 años o más
ENT-000202-A	Economía	6 años o más
ENT-000302-A	Ingeniería	6 años o más
ENT-000302-B	Ingeniería	6 años o más
ENT-000401-A	Otros	5 años o menos
ENT-010402-A	Oros	6 años o más

Fuente: Elaboración propia.

4. Resultados: Usos y preferencias de los enfoques teórico-metodológicos

Esta sección analiza tanto la preferencia de los enfoques teórico-metodológicos de los/as profesionales entrevistados, como los espacios de creatividad que estos tienen al momento de llevar a cabo las evaluaciones, es decir, la libertad que tienen de proponer y aplicar metodologías en el marco de las Evaluaciones de Programas Gubernamentales. La importancia de ahondar en este elemento viene dada por la expertise que tienen los profesionales evaluadores. Esta expertise no sólo se presenta como ejecutores de evaluación, sino que también por contar conocimientos sobre diseño de evaluación. En tal sentido, la incorporación de sus saberes al momento de determinar las metodologías y técnicas a ocupar pueden significar un gran aporte en su realización.

4.1. Preferencias teórico-metodológicas de evaluadores y evaluadoras

En primer lugar, señalar que se logró constatar, de manera transversal, que existiría una valoración positiva por parte de evaluadores/as en cuanto al uso de metodologías mixtas, apuntando a una complementariedad de estos enfoques.

“yo por lo menos que, obviamente, por ser economista puedo tirar un enfoque o puedo conocer o trabajar mucho las herramientas cuantitas, para mí más que uno, el cual vs el cuanti, o cuál es mejor, para mí son 100% complementarios”.

ENT-010202-B

“Pero jamás se me ocurriría hacer una evaluación de un programa público solamente cuantitativo, lo que es un error, a mí me parece que son complementarias las técnicas y por eso yo las uso, porque no basta con ver si tú estás atendiendo a la población objetivo y sumar y restar,

y no basta con ver si lograste la meta o no la lograste”.

ENT-010102-A

El hecho que los Paneles de expertos que conforma DIPRES para la realización de las evaluaciones sean generalmente multidisciplinarios, con profesionales especializados en distintas materias, facilita el uso de metodologías mixtas. No obstante, en lo anterior, se observan usos específicos para cada enfoque. Mientras que el uso de metodologías cuantitativas se utiliza para el procesamiento de datos generalmente administrativos y/o secundarios, las cualitativas se utilizarían para profundizar en “cajas negras” o nudos críticos en los que las metodologías cuantitativas no son capaces de ahondar.

“Y ahí por ejemplo incorporar entrevistas con los participantes siempre ha sido el fuerte, en los que yo he trabajado. ¿Por qué? porque si en un momento te encuentras con esos nudos ciegos o hay una caja negra en que no puedes entrar, las bases de datos no te entregan toda la información, entonces la incorporación en la entrevista con los participantes o los actores del proceso es fundamental”.

ENT-010402-A

“Yo creo que son complementarias a todo tipo de evaluación y creo que el gran valor que tiene es que te permite profundizar sobre resultados cuantitativos, que de otra manera no logras y sobre todo profundizar en diferencias, cuáles son esas diferencias”.

ENT-010102-A

“(…) la mayoría de los informes de análisis de encuesta encuentro difícil que te señalen cuellos de botella en términos de implementación o en términos de diseño o en términos de institucionalidad”.

ENT-010202-A

En general, estas “cajas negras” refieren al funcionamiento mismo del programa, de ahí a la realización de entrevistas a funcionarios. Esto permite, de acuerdo a los relatos recogidos, una mayor comprensión del evaluando por parte de los evaluadores, así como para facilitar la construcción de la matriz de marco lógico que rige al programa, en la evaluación de programas gubernamentales. Sin embargo, se observa que el uso de metodologías cuantitativas predomina en el análisis de la información entregada en los informes, siendo el enfoque cualitativo más bien un complemento del enfoque cuantitativo. Lo anterior es posible de ser observado en los informes finales de las evaluaciones realizadas en la línea de EPG, los que presentan información acabada respecto a eficiencia, eficacia, economía y calidad.

Adicionalmente, de acuerdo a la perspectiva de una parte de las personas entrevistadas, el uso de metodologías cualitativas en el marco del EPG en realidad depende del Panel de expertos, y no responde a una decisión o interés de DIPRES, la cual presentaría una preferencia institucional claramente orientada al dato y lo cuantitativo. De esta manera, fue posible establecer un interés por parte de evaluadores por utilizar nuevas y diferentes metodologías, lo que no siempre se condice con los intereses, tiempos y estructura de DIPRES.

“En la DIPRES no se puede desprender de los análisis cuantitativos, eso es imposible: todo es numérico, todo es en expresión numérica. Y lo cualitativo responde más bien a iniciativas de los propios Paneles para profundizar algunos elementos”.

Por otra parte, respecto de los profesionales provenientes de la economía, si bien estos reconocen la necesidad e importancia de utilizar metodologías cualitativas en la evaluación de programas, en general su vinculación al análisis cualitativo es indirecta, sin involucrarse en estos procesos.

“para las evaluaciones para el sector público por lo general nunca trabajo sola, y por lo general siempre para el tema más cuali yo he tratado de siempre tener a alguien en mi equipo, a alguien de las ciencias sociales más relacionado a la psicología, sociología, etc. ciencias políticas también”.

ENT-010202-B

“(…) ni tampoco es el producto que ofrezco, pero entiendo la importancia de eso y me asoro para eso, lo mismo las personas que tienen una formación más cualitativa, entienden perfectamente que si no están entendiendo lo que pasa con la recolección de datos les va a faltar una pata para seguir adelante”.

ENT-010202-A

“(…) son cosas que yo no comparto, como que se tiende a mirar en menos lo cualitativo y qué se yo, y la verdad es que yo no entiendo esas críticas ya que lo cualitativo tiene una cierta estructura, pero basta si uno está hablando de análisis en la información o si uno está hablando de la estructura”

ENT-000201-B

Son los profesionales vinculados a las ciencias sociales quienes expresan una mirada más complementaria entre ambos enfoques, incluso profundizando en aspectos epistemológicos.

“La última evaluación DIPRES fue cuali y cuanti. Yo me hice cargo de todo el capítulo de efectividad, y el capítulo de efectividad es un capítulo cuantitativo por excelencia. O sea, todo lo que tienes que demostrar ahí son indicadores medidos numéricamente. Pero a la vez también me hice cargo de los análisis de las entrevistas que hicimos en los equipos”

ENT-010102-B

“Pero también por una cuestión de perspectiva de análisis teórica (...) Me interesa más el proceso y observar en ese proceso la relación que se produce entre el programa mirado... tengo un

programa como un dispositivo, una red de poder, que tiene discursos, imágenes normas, etc. Y la población intervenida y bajo esa categoría de población, y por lo tanto -yo diría- que eso me interesa mirar”.

ENT-000102-B

Lo anterior muestra que, si bien las evaluaciones enmarcadas en los EPG de DIPRES utilizan tanto metodologías cuantitativas como cualitativas, por lo que se puede hablar de metodologías mixtas, en realidad los enfoques cualitativos son más bien utilizados como complemento de los cuantitativos, por consiguiente, el carácter mixto es desparejo en el uso y categoría de cada tipo de metodología. De esto se desprende que la visión epistemológica sobre cómo comprender, estudiar y acercarse a la realidad por parte de los evaluadores de los EPG, incluye enfoques cuantitativos de manera principal y, en menor grado, enfoques cualitativos, dejando la “evidencia” en el ámbito del dato numérico.

Con todo lo anterior, es posible realizar un ejercicio para darle forma a la rama del árbol de evaluación relacionado a las metodologías, según lo presentan Christie y Alkin (2013) y que fue desarrollado en el marco teórico. En específico, la construcción del árbol que se constituiría desde DIPRES. Este árbol se caracterizaría por el uso de metodologías mixtas entre técnicas cuantitativas y cualitativas, con una visión de complementariedad por parte de los evaluadores. No obstante, el enfoque teórico-metodológico que dominaría esta rama es uno de corte positivista, donde lo cualitativo se encuentra relegado a complementar lo presentado por los datos cuantitativos. De la misma forma, los informes se construyen principalmente a través de datos y análisis cuantitativos.

Ahora bien, desde lo descrito por Guba y Lincoln, y de acuerdo con lo propuesto por los evaluadores entrevistados, se podría hablar de un predominio del enfoque de la negociación

pluralista o constructivista, ya que, si bien las metodologías cuantitativas dirigen la evaluación, estas suelen estar complementadas por metodologías cualitativas que permiten observar en mayor profundidad los fenómenos que se desean evaluar.

Por otra parte, el enfoque de la teoría crítica no fue mencionado en ningún caso, ni fueron señalados elementos que permitieran dar cuenta de su uso. Esto podría deberse al alto carácter técnico de las evaluaciones de DIPRES, donde las bases de licitación estandarizan fuertemente el cauce de la investigación evaluativa, dificultando el uso de este enfoque.

Una de las profesionales entrevistadas expone un planteamiento que complementa lo recién expuesto:

“Ojo con esto: las experiencias de evaluación de DIPRES no son investigaciones, y no pretenden serlo. Nunca han pretendido serlo. La experiencia de evaluación de la DIPRES es eso: es tener algunos indicadores normados para que puedan ser referentes de continuidad o de modificación del programa. Y, por tanto, las metodologías cualitativas se utilizan más bien para, por ejemplo, chequear ciertas hipótesis de gestión, o de organización, que pudieran estar a la base de la explicación de algunos números, cosas de ese tipo”

ENT-010102-B

Lo anterior señala la subordinación de la metodología cualitativa a finalidades secundarias, no a un aporte epistemológico que permita integrar la comprensión del objeto evaluado.

4.2. Preferencias teórico-metodológicas de DIPRES y grados de libertad en su aplicación

Respecto de las preferencias teórico-metodológicas que las personas evaluadoras identifican desde DIPRES, se mencionan tres técnicas de producción y análisis de información específicamente. En primer lugar, utilizada ampliamente en todo tipo de evaluaciones por

su necesidad básica, corresponde a el análisis de información secundaria producida por la institución evaluada.

“Y otro aspecto que ocurre como bien seguido, es que se utilice información producida por la misma institución, principalmente datos que uno analiza de manera transversal o longitudinal para ver tendencias, si hay cambios de resultados, cómo les fue... -qué sé yo-, cómo se relaciona.”

ENT-000102-A

En segundo lugar, una técnica más asociada a los paradigmas positivistas, la cual refiere a la aplicación de cuestionarios orientados a observar temas como satisfacción de usuarios o elementos similares.

“Una, cuestionarios, así como estructurados. Principalmente orientados a la percepción de los actores sobre determinados resultados en sí mismos, o satisfacción, o evaluación del programa mismo. Esa es una cosa que ocurre mucho”

ENT-000102-A

Finalmente, la tercera técnica identificada transversalmente por las personas entrevistadas, refiere al uso de entrevistas y *focus group*, enfocado como se apuntó en el punto anterior, a profundizar en nudos críticos o develar información respecto del funcionamiento mismo de los programas.

“Otra parte como más cualitativa -podríamos llamarlo así-, que se implementa a través de entrevistas o grupos focales normalmente, que tiene que ver un poco con la experiencia de la participación en esa iniciativa, o bien la percepción de sus efectos en un momento posterior.”

ENT-000102-A

No obstante, lo anterior, se identifica una importancia central en el uso de información secundaria y datos cuantitativos por parte de DIPRES. En especial el uso de información secundaria y el análisis documental, principalmente por la (re)construcción de la matriz de

marco lógico, sus indicadores o para indagar en aspectos normativos subyacentes al programa evaluado.

“Todo lo que es DIPRES y el ámbito público te llama para ser evaluaciones con información secundaria.”

ENT-010402-A

“Yo diría que parte importante del trabajo supone el análisis documental. (...) está el discurso que el propio programa construye. Y ese discurso puede estar en aspectos normativos, decretos, puede estar en minutas y también en todo el sistema de comunicación que se produce dentro del sector”.

ENT-000102-B

Respecto a la aplicación de técnicas cualitativas, en opinión de las personas entrevistadas, DIPRES espera el uso de este tipo de metodologías a lo largo del proceso de evaluación, en tanto dichas metodologías permiten cubrir las necesidades de información predefinidas. Sin embargo, esto surgiría a raíz de las conversaciones entre el Panel y la contraparte.

“No es solo una cuestión espontánea del Panel, también es una expectativa de la DIPRES. Ellos te dicen: “sería bueno entrevistar a los equipos tanto tanto”, “Uh -uno dice- ¡Por supuesto! Y también quizás sería bueno hacer tal y tal cosa”. Y así se provoca un diálogo fructífero y aportador para la evaluación. Pero, no dejaría como una iniciativa espontánea. Lo dejaría como un acuerdo mutuo. Y una expectativa, y una expectativa de la DIPRES”

ENT-010102-B

Por otra parte, los entrevistados apuntaron a que DIPRES tampoco tiene interés mayor por abrir este tipo de metodologías en la producción y análisis de la información. Es más, se asocia la predilección por los enfoques cuantitativos a un ethos institucional, donde rige la necesidad de la toma de decisiones, enfocada en valores numéricos y porcentajes.

“Ellos no valoran, en general, ningún tipo de estudio cualitativo. ¿Ya? A ellos les gusta la cifra, los números, los porcentajes, ¿cachai? Que son ciertamente más fáciles para tomar decisión, pero que, claro, cualquier persona que se dedica a las ciencias sociales sabe cuáles son sus limitaciones y cuáles son las fortalezas que tiene el acercamiento cualitativo. Pero tú no puedes entrar a esa pelea con DIPRES, porque sabí' que vay perdido”.

ENT-010402-A

Así, se produciría una predilección por parte de DIPRES de las metodologías cuantitativas, donde el uso de lo cualitativo es aplicado para la profundización de los datos estadísticos. Sin embargo, en ningún caso los enfoques cualitativos adquieren protagonismo dentro del análisis de la información que se presenta en los informes. Lo anterior, además, se vincula con la libertad de acción que tiene el Panel a la hora de decidir sobre la orientación y las metodologías que debiera tomar la investigación evaluativa. Para el caso de los EPG al interior de DIPRES, se observan metodologías poco flexibles, donde las principales técnicas de producción de información están pre definidas, en tanto que responden al tipo de dato que debe generarse, según las Bases contractuales, sin otorgar una mayor capacidad de decisión a los expertos evaluadores.

De acuerdo con los evaluadores entrevistados, DIPRES en sus términos de referencia establece un plan metodológico que debe aplicarse, con preguntas predeterminadas que deben ser contestadas de acuerdo a lo solicitado por la institución.

“Dicho esto, ese mismo hecho de que el programa de evaluación en programa gubernamentales tiene más de 20 años, entonces ellos ya han desarrollado una metodología, y uno tiene que adecuarse a esa metodología

ENT-010402-A

“En el sentido que... por ejemplo, lo que me pasó a mí en la DIPRES es que hay una forma, una planilla que seguir, que está muy delimitada, y se contrata de hecho a personas que tiene harta expertise, ya sea en evaluación, en el sector o en el área”.

ENT-000302-A

(...) es muy exigente respecto a qué preguntas tienes que responder, creo que son preguntas exhaustivas y que van al grano en un tema que para DIPRES es súper importante, es que si se está haciendo efectivo con lo que era el objetivo del programa, si se está logrando o no se está logrando, y si no se está logrando por qué”.

ENT-010202-A

A raíz de lo anterior, se puede observar que DIPRES se presenta como una limitante para la aplicación de diversas metodologías de investigación al interior de los EPG. En este sentido, al volver al árbol de evaluación de Christie y Alkin (2013), se puede afirmar que la rama de métodos se ve diseñada principalmente de manera unilateral por DIPRES, con una predominancia de enfoques positivistas. Lo anterior implica la ejecución y comprensión de los programas evaluados desde una mirada positivista, donde la evaluación de los programas se observa a partir de datos cuantitativos, abordado desde dimensiones como eficiencia y eficacia. La mirada desde un enfoque cualitativo, donde la realidad se construye a partir de relatos y las percepciones de los involucrados, no es reconocida como principal, sino más bien un apoyo para lo anterior (en el caso de ser considerada).

Por otro lado, esto también se condice con el carácter de una institución como la Dirección de Presupuesto, donde en su misma misión se hace referencia a la eficiencia. Esto implica que la investigación evaluativa en el sector público observa la realidad desde una mirada principalmente positivista, limitando la apertura de otros enfoques en la compren-

sión de la ejecución de los programas evaluados, a pesar del interés que pueda existir en los evaluadores por utilizar otras miradas. Ello focaliza el juicio de valor en determinados criterios (eficiencia, eficacia, economía y calidad) y pierde de vista otros elementos de carácter comprensivo sobre el programa en evaluación, otorgados por un enfoque metodológico diferente, como podría ser el constructivista.

“Yo creo que, si le diese más espacio a los evaluadores, a la expertise de los evaluadores, las recomendaciones podrían ser... cómo... no sé si... no sé qué palabra usar, pero podrían ser más osadas, más creativas, más... Porque los grados de libertad que uno tiene son muy estrechos para hacer recomendaciones en EPG”.

ENT-000302-A

Resultados y conclusiones: discusión de los resultados

A continuación, se presenta la discusión referente a la información producida y analizada a la luz del marco teórico construido para la presente investigación, así como el alcance de la investigación y sus conclusiones.

Como se puede observar, la investigación permitió indagar en distintas dimensiones de la práctica evaluativa, tales como el contexto en que esta se desarrolla, los enfoques teórico-metodológicos utilizados, cómo se construye y afecta la cultura evaluativa, además de fortalezas y debilidades de la línea de EPG de DIPRES.

Un aspecto a mencionar es la relación con la población beneficiaria, donde rara vez es mencionada como parte de la evaluación. Su aparición en el análisis de información se remite a datos de población (potencial, objetivo y beneficiarias). Cuando está presente, se observa que es incorporada a través de la aplicación de cuestionarios o encuestas, referidas principalmente a temas de satisfacción o similares. Su presencia, entonces, es más bien limitada y específica. De la misma forma, tam-

poco se considera la presencia de otros actores que podrían tener interés en el programa evaluado, como organizaciones de la sociedad civil. Lo anterior se puede relacionar con la estructura misma de las evaluaciones, es decir, que las principales técnicas de evaluación que se aplican dentro de DIPRES sea el análisis de información secundaria, el cuestionario y posteriormente entrevistas. Si bien el modelo de DIPRES, como se ha apuntado anteriormente, ha sido probado durante ya varios años, produciendo una estandarización en su desarrollo, que logra la producción de información requerida y que permite la comparabilidad en el tiempo. Debido a esta estandarización, espacios de creatividad en cuanto a la aplicación de nuevas metodologías o enfoques teóricos son limitados, relegándose simplemente a ejecutar lo mandado por DIPRES. Estas disposiciones del sistema evaluativo de DIPRES, si bien son altamente valoradas al garantizar una rigurosidad en el levantamiento y análisis de información, también pueden ser entendidas como nudos críticos para la institucionalización de la evaluación. Esta estandarización genera baja capacidad de autonomía por parte del Panel, limitando además las capacidades del proceso evaluativo. De esta forma, esta institucionalización de la evaluación la convierte en primer lugar en un instrumento de control y rendición de cuentas vertical, relegando de esta manera una función orientada al aprendizaje institucional, transparencia y democratización. La falta de espacios para la innovación metodológica o para incorporar la pericia de los evaluadores más allá del mandato, transforma a la evaluación en un ejercicio de aplicación técnica, limitando su potencial para catalizar mejoras profundas en las políticas y programas. El contexto de la investigación evaluativa, por lo tanto, está más bien limitada y constreñida por predisposiciones en las que poco tienen que ver los evaluadores, cuyo rol pasa a ser más de aplicación de cierto modelo.

Por otra parte, la constante colaboración en la investigación evaluativa entre el Panel y, principalmente, la institución evaluada, es una característica fundamental del contexto en que se desarrollan las evaluaciones al interior de los EPG. Si bien esta colaboración puede generar momentos de tensión y conflicto, estos espacios se reconocen como de alto profesionalismo, por lo que se logran resolver y superar a favor del óptimo progreso de la investigación. Adicionalmente, tal colaboración se relaciona directamente con la manera en que se llevan a cabo los procesos de valoración, por cuanto no solo es el Panel de experto quienes elaboran los juicios de valor, sino que en esto también (en general) se incluye la visión de la institución mandante.

Por otra parte, ciertos elementos que exponen Christie y Alkin (2013) al elaborar su árbol de teoría de la evaluación, tales como la incorporación de un enfoque de derechos u otros preceptos de la teoría social, no fue posible de observar en esta investigación.

Respecto de la rama de metodologías del árbol, se observan restricciones por parte de DIPRES, debido a que las técnicas a utilizar están en gran parte predeterminadas, limitando o imposibilitando el uso y aplicación de otros enfoques que los profesionales del Panel de expertos puedan considerar pertinentes, en tanto no “entran” en el formato a completar. En tal sentido, no existiría una disputa por el uso de uno u otro enfoque teórico-metodológico, ya que no hay espacio para disputarlo. Si bien se constata la aplicación de metodologías mixtas, lo cualitativo se encuentra relegado en un segundo plano. De esta manera, desde DIPRES los programas evaluados se comprenden desde una mirada positivista, que construye la realidad a raíz del dato cuantitativo, imposibilitando una comprensión desde los relatos, más acabada. El dato cuantitativo responde a un tipo de información lineal sobre una o más variables. El dato cualitativo, describe y explica sobre esas variables, pero puede abrir nue-

vos temas que no son abordados en este tipo de evaluaciones. En esta rama, por lo tanto, se observaría que la práctica evaluativa se centra en la ejecución de un diseño predeterminado, donde los evaluadores tienen libertad de acción limitada y restringida al cumplimiento de los requerimientos de DIPRES, con baja incidencia en tal diseño, a pesar que su mirada como expertos pueda resultar un aporte, más allá de lo pedido.

La consecuencia más profunda de este ‘nudo crítico’ se manifiesta en la dimensión democrática de la evaluación. Al relegar a los beneficiarios a un rol pasivo de ‘fuentes de datos’ a través de encuestas de satisfacción, y al excluir sistemáticamente a otros actores como la sociedad civil, el modelo evaluativo de DIPRES se constituye como un ejercicio fundamentalmente tecnocrático. Se renuncia así al potencial de la evaluación como un espacio para el diálogo deliberativo y la construcción de una rendición de cuentas social y horizontal.

En lugar de ser un puente entre el Estado y la ciudadanía para debatir el valor y el sentido de lo público, la evaluación se convierte en un proceso cerrado entre la élite técnica de DIPRES y los gestores del programa evaluado. Esta ausencia de participación sustantiva no solo empobrece la comprensión de la realidad del programa —limitada por el dato cuantitativo—, sino que socava activamente la capacidad de la evaluación para fortalecer la democracia, dar voz a los sin voz y mejorar la legitimidad de la acción estatal. Respecto de lo anterior, la creación de una agencia independiente de evaluación podría significar una solución potente tanto para la reducción de las posibles influencias políticas en el desarrollo de las evaluaciones, como para darle mayor espacio de creatividad a los evaluadores para ejecutar las investigaciones del modo que consideren más pertinente, de acuerdo a las características del programa evaluado y según su propia expertise. Adicionalmente, tal pro-

puesta permitiría realizar una separación entre la institución encargada de evaluar y la encargada de asignar presupuesto (en este caso, DIPRES) o de ejecutar programas (como es el caso de las evaluaciones realizadas por el MDSyF).

Una agencia o institución de evaluación que sea independiente, además, permitiría dialogar con una institución como DIPRES, que considera la necesidad inherente de contar con evaluaciones estandarizadas, comparables y homogéneas, lo que reduce las posibilidades de evaluación a métricas e indicadores de eficiencia/eficacia/calidad. De esta manera, se abriría la posibilidad, así como la capacidad institucional, de generar evaluaciones desde distintas perspectivas, dialogantes, con focos y objetivos complementarios.

Las evaluaciones tal como se producen en DIPRES hoy en día son acordes a su misión institucional y cumplen con lo requerido, se han mantenido en el tiempo (sostenibilidad) y son reconocidas internacionalmente. Sin embargo, la posibilidad de contar con la evaluación como una herramienta democratizante, comprensible para su uso por parte de la ciudadanía, que incorpore perspectiva de género y derechos humanos, pareciera ser un elemento que escapa a sus objetivos.

La rigidez del modelo, al privilegiar el control presupuestario sobre el aprendizaje institucional, deriva en una práctica evaluativa tecnocrática que desaprovecha su potencial democratizador. Superar este estado implicaría un cambio de paradigma: entender la evaluación no solo como un requisito del ciclo presupuestario, sino como una plataforma para el diálogo social y la mejora adaptativa del Estado. El desafío, por tanto, no es solo metodológico, sino profundamente político: decidir si la evaluación en Chile seguirá siendo una herramienta de control para la élite estatal o si aspirará a convertirse en un pilar para el fortalecimiento de una gobernanza más democrática, participativa y cercana a la ciudadanía.

Mantener la evaluación a nivel estatal como una herramienta utilizable solo para la asignación de recursos más eficiente dificulta poder avanzar hacia la concepción de evaluación integrada o global (Sulbrandt, 1993). A su vez, mientras la evaluación no se realice desde una institución capaz de articular estos elementos como ideas centrales, también se verá dificultada la posibilidad de generar un nuevo paradigma de evaluación de políticas públicas (Neirrotti, 2015).

Referencias bibliográficas

- Abarca, H. y Faúndez, A. (2011). *Enfoque de igualdad de género y derechos humanos en la evaluación: Sistematización de la práctica en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ONU Mujeres.
- AEval (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública*. Madrid: AEval.
- Alkin, M. (2004). *Evaluation Roots: Tracing theorists' views and influences*. California: Sage Publications.
- Bolseguí, M. y Fuguet, A. (2006). Cultura de la Evaluación: una aproximación conceptual. *Investigación y posgrado*. 21 (1): 77-98.
- Canales, M. (2006). *Metodologías de investigación social: introducción a los oficios*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Christie, C. & Alkin, M. (2013) *An evaluation theory tree*. En *Evaluation roots: Tracing theorists' views and influences*. California: Thousand Oaks.
- Contreras, E. (2009). *Propuesta de una institucionalidad para el Sistema de evaluación del Estado*. Santiago: Universidad de Chile.
- Cunill-Grau, N. y Ospina, S. (2008). Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (MyE) en América Latina. *Informe comparativo 12 países*. Caracas: Clad-Banco Mundial.
- DIPRES (2018). *Resultados evaluaciones segundo semestre 2018*. Santiago de Chile: DIPRES.
- DIPRES (2019). *Resultados evaluaciones segundo semestre 2019*. Santiago de Chile: DIPRES.
- Guba, E. (1990). *The paradigm dialog*. Londres: Sage.
- Guba, E. y Lincoln, Y. (2002). *Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa*. En C. Denman y J. A. Haro (Comps.). *Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social* (pp. 113-145). Hermosillo: Sonora: El Colegio de la Sonora.
- Guerra, C. y Araya, G. (2012). *Los desafíos de la Evaluación Institucional en Chile: Herramientas utilizadas y nuevos horizontes*. Santiago de Chile: Políticas Públicas.
- Irarrázabal, I. y De los Ríos, B. (2015). *Una construcción dinámica: El sistema de Monitoreo y Evaluación de Chile*. México D.F.: CLAD.
- Kuhn, T. (1975). *La estructura de las revoluciones científicas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lemire, S., Peck, L. & Porowski, A. (2020). The growth of the evaluation tree in the policy analysis forest: recent developments in evaluation. *Policy Studies Journal*. 48: S47-S70.
- López, S. (2006). El árbol de la Evaluación. *Revista mexicana de investigación educativa*. 11 (30): 1099-1106.
- Mazzola, R. (2015). *Paradigmas en evaluación y el rol del evaluador en el escenario actual de transformaciones del Estado*. En N. Nerirrotti (Comp.). *La evaluación de las políticas públicas: Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformación del Estado* (pp. 229-250). Lanús: Universidad Nacional de Lanús.
- Muñoz, R. (2010). Retos y oportunidades de la cultura de evaluación en la acción pública orientada al desarrollo. Ponencia. *I Congreso Internacional de Evaluación y la III Conferencia Internacional de ReLac*, Costa Rica.
- Neirrotti, N. (2015). *Hacia un nuevo paradigma en evaluación de Políticas Públicas*. En N. Nerirrotti (Comp.). *La evaluación de las políticas públicas: Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformación del Estado* (pp. 14-33). Lanús: Universidad Nacional de Lanús.

- Nioche, J. (1982). De la evaluación al análisis de las políticas públicas. *Revue Francaise de Science Politique*. 33: 32-61.
- Peroni, A. y Olavarría, C. (2012). *La evaluación en el Estado Chileno, Avances y Desafíos*. Santiago de Chile: Políticas Públicas.
- Pérez Yarahuan, G. y Maldonado, C. (2015). *Pa-norama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*. México D.F.: CIDE.
- Ramos, C. (2005). Cómo investigan los sociólogos chilenos en los albores del siglo XXI: Paradigmas y herramientas del oficio. *Persona y sociedad*. 19: 85-119.
- Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (2014). *Integrando los enfoques de género en desarrollo y derechos humanos en evaluación*. Madrid: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica.
- Scriven, M. (1967). The methodology of evaluation. En R. W. Tyler, R. M. Gagne, & M. Scriven (Eds.), *Perspectives of Curriculum Evaluation* Chicago (pp. 39-83). Chicago: AERA Monograph Series on Curriculum N1.
- Segone, M. (1998). *Evaluación democrática*. Bogotá: Unicef. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Suchman, E. (1966). *A model for research and evaluation on rehabilitation*. En M. Sussman (Ed.). *Sociology and rehabilitation* (pp. 52-70). Washington: Russel Sage Foundation.
- Sulbrandt, J. (1993). *La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos actuales*. México D.F.: PNUD.



ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

Research Articles

Balance de la política migratoria del gobierno de Alberto Fernández (2019-2023): El acceso a la documentación argentina bajo la lupa

Balance of the Alberto Fernández's migration policy (2019-2023): Access to Argentine documentation under the spotlight

Por Ana Paula Penchaszadeh*, María Dolores Linares** y Ezequiel Fernández Bravo***

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2025.

Fecha de Aceptación: 25 de agosto de 2025.

RESUMEN

Este artículo de investigación tiene por objeto analizar la política de regularización migratoria y documentaria de la Argentina implementada bajo la administración de Alberto Fernández entre 2019 y 2023. Para dar cuenta del entramado político e institucional tejido en torno a su formulación e implementación, el abordaje teórico-metodológico propuesto parte de la distinción analítica de tres niveles: 1) jurídico-normativo, 2) burocrático-administrativo y 3) sociodemográfico, este último basado en los

efectos o el impacto de la política de regularización sobre la población migrante. A partir del cruce de fuentes primarias y secundarias, el análisis se basó en la diferenciación de las políticas según si se orientaron a atender la urgencia, generar mecanismos de compensación o normalizar y estandarizar la agencia pública. Finalmente, se sistematiza y se analiza información estadística clave para medir longitudinalmente el impacto de las políticas de regularización migratoria en el período bajo estudio. En las conclusiones, se retoman los hallazgos

* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Sociología y Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y Doctora en Filosofía de la Université Paris 8. Correo electrónico: anapenchas@gmail.com

** Doctora en Geografía por la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales, París, y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Realizó una Maestría en Geografía por la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales, París. Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: linares.dolores@gmail.com

*** Magíster en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el Caribe por la Universidad Nacional de San Martín y Profesor de Enseñanza Media y Superior en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: ezequielfer@gmail.com

y se indican las condiciones de regularización legadas al siguiente gobierno.

Palabras clave: *Migración Internacional, Regularización, Acceso a Derechos, Políticas Públicas, Argentina, Alberto Fernández.*

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze Argentina's migrant regularization policy implemented under the administration of Alberto Fernández, between 2019 and 2023. The proposed theoretical-methodological approach is based on the analytical distinction of three levels: 1) legal-normative, 2) bureaucratic-administrative and 3) sociodemographic (the effects or impact of the regularization policy on the migrant population). Through a cross-referencing of primary and secondary sources, the analysis also differentiates the policies according to whether they were oriented to manage the urgency, generate compensation mechanisms or normalize and standardize the public agency. Finally, the manuscript includes a specific section that systematizes and addresses key statistical information to longitudinally measure the impact of migration regularization policies in the period under study. In the conclusions, the findings are taken up and the regularization conditions bequeathed to the next government are indicated.

Keywords: *International Migration, Regularization, Access to Rights, Public Policies, Argentina, Alberto Fernández.*

Introducción

El presente artículo de investigación se centra en el análisis de la política de regularización migratoria y documentaria de la Argentina implementada por el gobierno de Alberto Fernández entre los años 2019 y 2023. El caso argentino reviste gran interés, en primer lugar, por tratarse tanto a nivel histórico como contemporáneo de uno de los principales países receptores de migraciones de América del Sur y, en segundo lugar, por contar con una Ley de

Migraciones (25.871), sancionada en 2004, que promueve activamente la regularización migratoria y documentaria de las personas migrantes (Acosta & Odriozola, 2022; Penchaszadeh, 2021). Ley que, al momento de cerrar la redacción del presente artículo, fue modificada de manera rotunda por el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 366/2025.

Desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial, Argentina recibió el mayor stock de migración transatlántica de América Latina, alcanzando a presentar esta población casi un tercio de la población total del país. A lo largo del siglo XX, el peso porcentual de la población migrante sobre el total de habitantes fue disminuyendo y se mantuvo entre el 2% y el 3% (INDEC, 2024). En lo que va del siglo XXI, el peso de esta población repuntó hasta alcanzar el 4,5% en el censo nacional de 2010, para luego descender levemente a 4,2% en el censo de 2022, con el equivalente a casi dos millones de personas (INDEC, 2024). Ahora bien, esta variación en los volúmenes también fue acompañada por una modificación en la composición de esta población. A mediados del siglo XX, los oriundos de países latinoamericanos, en especial, de Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Perú y, más recientemente, de Venezuela, se constituyeron en el grupo más numeroso que, en la actualidad, representa más del 80% de la población extranjera total (Debandi, Nicolao & Penchaszadeh, 2024). Este rasgo distintivo del perfil migratorio contemporáneo de la Argentina se complementa con una migración minoritaria de origen europeo mayormente envejecida (con excepción de la incipiente migración ucraniana y rusa), y de origen asiático y africano, con escasa incidencia numérica, pero con fuerte dinamismo en las últimas décadas (Debandi, Nicolao & Penchaszadeh, 2024; INDEC, 2024).

Respecto de la política de regularización, es importante destacar la relevancia de la Ley de Migraciones 25.871. Esta normativa, que

cuenta con más de 20 años de vigencia, introdujo el enfoque de derechos humanos en la política migratoria argentina¹ obteniendo un elevado reconocimiento internacional y una amplia legitimación a raíz del involucramiento y participación activa de la sociedad civil en su diseño (Penchaszadeh, 2021). En términos generales, la normativa se caracteriza por reconocer la migración como un derecho humano; despenalizar la irregularidad migratoria y responsabilizar expresamente al Estado por la implementación de políticas en este sentido; desvincular el goce de un amplio abanico de derechos (a la educación, la salud, la seguridad social, a la justicia y a la naturalización), tanto de la situación migratoria como documentaria de las personas; e incorporar los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR (Acosta & Odriozola, 2022; Penchaszadeh, 2021). Asimismo, la sanción de esta ley fue acompañada muy tempranamente por una política activa y masiva de regularización migratoria y documentaria, cuyos efectos positivos pueden apreciarse, como veremos en el último apartado de este artículo, en la estadística de trámites de radicaciones y documentación producida por el Estado argentino (CELS & CAREF, 2020; Debandi, Nicolao, & Penchaszadeh, 2024; RENAPER, 2023, 2022).

Si bien desde la sanción de la Ley 25.871 el marco regulatorio de la política de regularización migratoria y documentaria ha sido claro, se observan importantes variaciones según los distintos períodos en materia normativa, burocrática y administrativa a la hora de diseñar e implementar la política de registro migratorio y documentario de la población migrante en el país. Al respecto, existe una vasta bibliografía que da cuenta de las perspectivas,

racionalidades y efectos que ha supuesto la política migratoria de los últimos años. Puntualmente, en relación con el gobierno que encabezó la Alianza Cambiemos, entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019, vale señalar aquellos trabajos que abordaron los cambios introducidos por el DNU 70/17 y los vínculos entre migraciones, derechos humanos y seguridad (Penchaszadeh & García, 2018; Canelo, Nejmkis, & Gavazzo, 2018; García & Nejmkis, 2018; Courtis & Penchaszadeh, 2019; Linares, 2021), aquellos que indagaron en los impactos de las políticas migratorias a escala local (Matossian, Abal & Melella, 2019; Nicolao, 2024), y los que se detuvieron en las prácticas administrativo-burocráticas vinculadas al control migratorio y fronterizo

Para el período subsiguiente, bajo el gobierno Alberto Fernández con el Frente de Todos (2019-2023), distintos artículos se han ocupado de explorar una serie de transformaciones y desafíos. Algunos de ellos analizaron el impacto del COVID-19 en el acceso a derechos por parte de la población migrante (Gavazzo & Penchaszadeh, 2020; Alvites, Clavijo, & Sciolla, 2021; Penchaszadeh, Nicolao & Debandi, 2022; García & Maiarota, 2023), así como otros particularmente indagaron en cómo afectaron los cierres de frontera en la movilidad de las personas y su acceso a documentación (Canelo & Courtis, 2022; Pacceca & Liguori, 2022; García, 2024). Otras investigaciones, en tanto, también han profundizado en el análisis de la política migratoria a nivel local (Nicolao & Penchaszadeh, 2023; Nicolao, 2024) y la forma en que se interseca con la política local (Caggiano & Rodrigo, 2023; Rodrigo, 2023; Penchaszadeh & Nicolao, 2024).

Con vistas a mostrar el dinamismo de esta política migratoria, el presente trabajo busca avanzar en una sociología jurídica (Busso, 2023; Carvajal, 2011) capaz de captar el importante diálogo político que se teje entre la dimensión normativa y la burocrático-admi-

1 Aspectos esenciales de esta Ley fueron modificados y pervertidos, entre 2017 y 2021, por el DNU 70/201 (García & Penchaszadeh, 2017; Courtis & Penchaszadeh, 2020).

nistrativa, así como el grado de organicidad e institucionalidad alcanzado por la agencia pública en esta materia específica. En efecto, la regularización migratoria debe abordarse no sólo a través de un análisis diacrónico que evidencie su carácter procesual, sino también desde una perspectiva sincrónica que nos permita analizar las dimensiones de su estructura.

Entre las principales preguntas que este artículo de investigación busca abordar, destacan: ¿cuáles son los cambios y continuidades que se observan con respecto a la gestión previa bajo el mandato de Mauricio Macri (2015-2019)? ¿Qué dispositivos normativos y burocrático-administrativos se dispusieron para la gestión de la regularización documentaria durante este periodo? ¿Qué actores participaron y qué relaciones se dieron al interior del aparato estatal? ¿Qué efectos específicos tuvo esta política de documentación de la población migrante durante el período analizado? ¿Cómo impactaron estas medidas en los procesos de regularización sobre algunas nacionalidades de origen específicas?

Para llevar a cabo esta propuesta, y siguiendo los trabajos que problematizan la relación entre el Estado y las migraciones internacionales en la Argentina, analizaremos la acción estatal para alcanzar sus objetivos a través de las políticas públicas (Skocpol, 1995). Éstas se pueden definir, desde la ciencia política, como un conjunto de acciones y omisiones tomadas por los actores públicos -donde pueden tener injerencia, ocasionalmente, privados- que manifiestan una modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concilia el interés de otros actores de la sociedad civil (Oszlak & O'Donnell, 2007). Estas acciones, que van desde la definición y selección de prioridades hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación, buscan resolver un problema definido políticamente como colectivo (Knoepfel, Larrue, Varone & Hinojosa, 2007). En la formulación de las políticas, los actores involucrados cuentan con recursos,

nexos institucionales e intereses diferentes y asimétricos.

Para poder realizar un análisis dinámico y procesual de la política de regularización documentaria durante el gobierno de Fernández, atenderemos los múltiples niveles en donde ésta sucede, en tanto es “el resultado dinámico de compromisos y acuerdos internacionales y regionales, intereses político-estatales, inercias y tradiciones burocrático-administrativas y presiones sociales” (Penchaszadeh, 2021: 6). En este sentido, se parte de la distinción analítica de tres niveles: 1) jurídico-normativo, definido por las decisiones estatales y del órgano de gestión, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), a saber, decretos, resoluciones y disposiciones de carácter formal y público (rastreables en el Boletín oficial) en materia de regularización documentaria y migratoria; 2) burocrático-administrativo, vinculado con el entramado institucional y político dispuesto para implementar la política de regularización y de rastreo más difuso a través de diversas fuentes (informes de gestión, relevos, entrevistas, estadísticas), con eje en la DNM y otras instituciones públicas y organismos internacionales que tienen concurso en esta política (Centros de Integración, Mesas de Trabajo, Acuerdos Interinstitucionales, etcétera); y 3) sociodemográfico, dado por el alcance efectivo o el impacto de la política de regularización sobre la población migrante (efectos medibles a partir de la estadística de la DNM, el RENAPER y la Encuesta Nacional Migrante de la Argentina).

Para dar cuenta de estos tres niveles, entonces, el abordaje metodológico cruzó fuentes primarias y secundarias. Entre ellas vale destacar el análisis de los resultados de la Encuesta Nacional Migrante de la Argentina 2023, del Censo nacional 2022 y estadística publicada por la Dirección de Población del RENAPER; el relevamiento de normativa dispuesta por la DNM disponible en la base de datos legislativa nacional Infoleg; pedidos de

información pública en torno a las radicaciones tramitadas por la DNM para el período analizado; así como nueve (9) entrevistas a funcionarios de primera línea de la DNM y la Red de Centros de Integración para Migrantes y Refugiados de la Secretaría de DDHH de la Nación, realizadas entre 2022 y 2023 por los autores de este artículo, para realizar un análisis socio-jurídico de la política migratoria argentina en el período.

Con vistas a dar cuenta de momentos claramente diferenciados en la política de regularización migratoria y documentaria, entre 2019 y 2023, a su vez, se ha optado por organizar el artículo según el análisis de los objetivos de la agencia pública, a saber: atender la urgencia, generar mecanismos de compensación, normalizar un enfoque integral y transversal de las migraciones, o informar y comunicar la política.

Atender la urgencia: pandemia y virtualización

El proceso de regularización migratoria y documentaria es producto de un tipo de relación entre el Estado -y el entramado complejo de normas, dispositivos de gestión, recursos humanos administrativos, tecnológicos y financieros que lo conforman- y las personas migrantes (Penchaszadeh, 2021). A su vez, estas personas traen consigo, además de una historia, un lenguaje, un tipo de vinculación específica con sus Estados de origen que los/as posiciona en lugares específicos dentro de este proceso (Acosta & Odriozola, 2022; CELS & CAREF, 2020; Cerrutti & Penchaszadeh, 2023; Linares, 2021).

Estimamos que, por medio del relevo y revisión del conjunto normativo que versa sobre diferentes aspectos del proceso de regularización entre 2019 y 2023, se puede comenzar a comprender la dimensión jurídico-normativa. Este plano, más rígido por su tipo de registro, tiene una limitación: la realidad que podemos captar a través de la norma es como una foto-

grafía, estática y detenida en un momento específico del tiempo que, como veremos, irá ganando dinamismo a partir del cruce con otras variables de análisis de carácter más contextual y coyuntural (Novick, 2014).

En líneas generales, desde el año 2004 la política migratoria está regida por la Ley 25.871, que reconoce el derecho a migrar y tiene una perspectiva regionalista, en virtud del criterio de nacionalidad para la obtención de la residencia temporaria (Arts. 23 y 28). En efecto, las personas provenientes del MERCOSUR y países asociados pueden acceder a una residencia temporaria por la sola razón de poseer la nacionalidad de alguno de esos países, recibiendo un tratamiento diferencial en materia de libre circulación al interior del bloque (Courtis y Pacea, 2007; CELS & CAREF, 2020; Modolo, 2012; Acosta & Odriozola, 2022). Ahora bien, los ciudadanos extra-regionales, por el contrario, tienen que obtener documentación probatoria en tanto “trabajadores” o “estudiantes” o un visado humanitario para acceder a la regularización documentaria (art. 23). La regularización de las personas extra- MERCOSUR se basa fuertemente en el requisito laboral, es decir, los y las migrantes deben demostrar que poseen empleo mediante un contrato de trabajo o recibo de sueldo. Esto ubica a muchas personas migrantes ante un problema irresoluble, una suerte de círculo vicioso: no consiguen empleo formal por falta de DNI expedido por la Argentina y el Estado argentino no le otorga dicho documento por no demostrar un contrato laboral formal (CELS & CAREF, 2020; Pacea, 2022; Pita *et al.*, 2017).

El período 2019-2023 comenzó, a su vez, con el Decreto de Necesidad y Urgencia 70 de 2017 vigente, que impuso una fuerte impronta securitaria hasta su derogación en 2021. Mientras la Ley 25.871 establece que el Estado debe garantizar el derecho a la migración, así como el acceso a la salud, a la educación y a la justicia independientemente

de la condición migratoria o documentaria de las personas, el DNU del 2017 limitó el derecho a la reunificación familiar e impuso restricciones a la naturalización de las personas migrantes. Bajo el gobierno de la Alianza Cambiemos (conformada por el PRO -liderado por Mauricio Macri-, la tradicional Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica ARI), la regresión en términos de derechos y el giro restrictivo basado en la vinculación directa entre migraciones internacionales y criminalidad se cristalizó en la administración de la cuestión migratoria (Canelo, Gavazzo, & Nejamkis, 2018; García & Nejamkis, 2018; Penchaszadeh & García, 2018). Ejemplo de ello fue la suspensión del Programa de Abordaje Territorial de la Dirección Nacional de Migraciones; el aumento de los operativos de control de permanencia en un 37% con respecto al 2015 (que había sido particularmente alto por ser año de elecciones); el aumento de las disposiciones de expulsión en un 70% (de 1908 en 2015 a 3258 en 2016); la creación de un Área de Prevención de Delitos Migratorios en la DNM y el aumento del costo de las tasas migratorias (Canelo, Gavazzo & Nejamkis, 2018; García & Nejamkis, 2018; Jaramillo, Gil Araujo, & Rosas, 2020). Como se ha observado en otros trabajos, es esperable que las idas y vueltas en materia normativa tengan su correlato en la gestión administrativa y que, pese al reconocimiento de los derechos impulsado por la Ley 25.871, se impongan requisitos de tipo y tiempo de residencia para el goce efectivo de derechos universales presentes en la letra (García & Nejamkis, 2018; Penchaszadeh, 2021; Linares, 2023; Canelo & Courtis, 2022; Cerrutti & Penchaszadeh, 2023).

El partido Justicialista volvió a encabezar el gobierno nacional, bajo la presidencia de Alberto Fernández, el 10 de diciembre de 2019. La nueva gestión en la DNM tenía una visión propia sobre la política migratoria a desarrollar e, incluso, entre diciembre de 2019 y marzo de 2020 pudo resolver el 40% de los

33987 trámites (DNM, DGI, Informe interno de gestión, 2019-2023) de regularización que habían quedado pendientes de envío de cita y residencia precaria en todo el país durante la gestión previa. Sin embargo, la irrupción de la pandemia por COVID-19 obligó a modificar las prioridades.

Las consecuencias de las medidas para hacer frente a la propagación del virus afectaron, especialmente, la movilidad interna e internacional. Entre estas primeras medidas se destacan el cierre de fronteras nacionales e internas y su hipervigilancia, la suspensión de trámites de refugio con la consiguiente irregularización de personas migrantes que se vieron obligadas a migrar en este contexto (Pacecca & Liguori, 2022) y las limitaciones de acceso a políticas de asistencia o al sistema de salud (Gavazzo & Penchaszadeh, 2020; García & Maiarota, 2023). Análisis pioneros demostraron, ya en el año 2020, la situación de vulnerabilidad extra que sufrían las personas migrantes en la Argentina, por diferentes razones: desempleo por las cuarentenas prolongadas, imposibilidad de acceder a ayudas sociales y la vacunación, exposición por tener empleos en rubros considerados esenciales, como delivery o salud, etcétera (Gavazzo & Penchaszadeh, 2020; Alvites, Clavijo, & Sciolla, 2021; Penchaszadeh, Nicolao & Debandi, 2022).

Las medidas urgentes desplegadas en marzo de 2020 a causa de la pandemia fueron la suspensión de las solicitudes de residencias, visas y permisos de ingreso a determinados extranjeros desde el exterior del país (Dis. 1644); habilitación de ingreso al país solamente a extranjeros que sean pasajeros en tránsito (Dis. 1709); control de personas que ingresan a la Argentina mediante una aplicación móvil (Dis. 1771).

En relación con los procesos de regularización documentaria -objeto de análisis de este artículo-, la pandemia implicó el cese de la atención presencial de la DNM. En el marco de una virtualización obligada de la atención

estatal (Canelo & Courtis, 2022), el 18 de marzo de 2020 se firmó la Disposición 1714 mediante la cual se prorrogó la vigencia de las residencias temporarias y transitorias otorgadas por 30 días². Por otro lado, a principios de abril se aprobó la emisión del nuevo “Certificado Electrónico de Residencia Precaria” (Dis. 1904/20), que permitía a los peticionantes realizar sus trámites enteramente online, en un contexto de aislamiento obligatorio. Este certificado implicó que quienes iniciaran sus trámites de radicación pudieran contar con algún tipo de certificación que regularice su situación documentaria.

Desde el punto de vista administrativo y más allá de la urgencia pandémica, se aplicaron otras medidas tendientes a simplificar el trámite de regularización documentaria, como la disposición 396/22 que eliminó la exigencia del certificado de domicilio (con documentación probatoria como impuestos a su nombre o nota emitida por la Policía). En cuanto a los costos, en marzo de 2021 se incorporó un botón para eximición de tasas migratorias por razones humanitarias y de pobreza en el sistema RADEX y las tasas migratorias de radicación -que habían experimentado un crecimiento de más de un 1.000% en la etapa previa (2016-2019)- se mantuvieron invariables (Penchaszadeh, 2021; Nicolao & Penchaszadeh, 2023).

Normalizar la política: volver al territorio

El corrimiento del Estado hacia la virtualidad tuvo como correlato -una vez superada la etapa de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO)- una serie de estrategias territoriales de documentación (Penchaszadeh 2021; Nicolao & Penchaszadeh, 2024; Rodrigo, 2013). En ese sentido, se relanzó el Programa de Abordaje Territorial y se abrieron nuevas “Oficinas migratorias” como, por ejemplo, las de Calafate por Disp. 346/2021, de Lomas de Zamora por la Disp. 3325/2021, de Catamarca por Disp. 1426/2022, de Santa Fe por Disp. 2221/2022, de Escobar por Disp. 2524/2023, de Tigre por Disp. 2525/2023.

A su vez, se amplió la red federal de Centros de Integración para personas Migrantes y Refugiadas (CIMR), gestionada por la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, con el apoyo de OIM y el concurso de DNM, para facilitar la regularización migratoria y la integración social de las personas en situación de movilidad internacional. Entre 2021 y 2022 comenzaron a funcionar las sedes de Buenos Aires, La Plata, Rosario y La Quiaca, que trabajaron centralmente en trámites de asesoramiento, exenciones de pago y consultas en general.³ Estas iniciativas, en la visión de los propios funcionarios de los CIMR, se distinguieron por el acompañamiento “caso a caso” y por una mayor “proximidad” frente a la política estandarizada de regularización:

Es otro tipo de atención que el de la DNM. Migraciones es mucho más expeditivo, es un organismo técnico, de ejecución. Este es un Centro de referencia y atención, es más personalizado. Nuestro objetivo es que el migrante se sienta cómodo, que entienda realmente lo que tiene, hacer un seguimiento más personal (Alto funcionario, Centro de Integración de Migran-

Es otro tipo de atención que el de la DNM. Migraciones es mucho más expeditivo, es un organismo técnico, de ejecución. Este es un Centro de referencia y atención, es más personalizado. Nuestro objetivo es que el migrante se sienta cómodo, que entienda realmente lo que tiene, hacer un seguimiento más personal (Alto funcionario, Centro de Integración de Migran-

2 Medida que fue a su vez prorrogada en los meses posteriores por las Disp. 1923/20, 2205/20, 2434/20, 2631/20, 2916/20, 3323/20, 3611/20, 3837/20, 99/21, 374/21, 673/21, 917/21, 1302/21, 1611/21.

3 Estas iniciativas, no obstante, atravesaron gestiones con distinto signo ideológico. Por caso, en 2017 se abrió el Centro de Orientación a Migrantes y Refugiados en CABA, llevado adelante por la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural de la Nación (SDH), la propia DNM y la Corporación Buenos Aires Sur, además de contar con el apoyo de la OIM.

tes y Refugiados - Subsecretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 17 de agosto de 2022).

En este punto, vale mencionar que la serie de disposiciones, resoluciones y transformaciones normativas que abarcan el período 2019-2023 y que están enfocadas en la dimensión territorial de las políticas tienen también un correlato en el perfil del recambio de autoridades y en la serie de acuerdos interinstitucionales que tuvieron como foco “acercar” la DNM a la población migrante. En este sentido, si bien excede los objetivos del trabajo, es importante aclarar quienes estuvieron al frente de las políticas migratorias en los dos períodos, es decir, quiénes “fueron” e “hicieron” al Estado en un momento determinado (Soprano & Bohoslavsky, 2010) en tanto sus trayectorias dentro o fuera del organismo, su formación profesional, sus perspectivas y sentidos sobre el quehacer del organismo, que nos pueden ayudar a comprender las transformaciones entre una y otra gestión.

Por un lado, el énfasis en el control, la seguridad y en lo procesal por parte de la gestión de la Alianza Cambiemos (2015-2019) puede leerse a la luz de la trayectoria de su entonces titular, Horacio García, un funcionario ligado al ámbito del poder judicial que había oficiado previamente como secretario de la Unidad de Apoyo Fiscal para la Investigación de Delitos Complejos en materia de Drogas y Crimen Organizado, como jefe de asesores del entonces ministro de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires Guillermo Montenegro y como subsecretario de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de Buenos Aires (2009-2015). Del mismo modo, la trayectoria de Florencia Carignano -directora del organismo entre 2019 y 2023- refleja una orientación de la gestión. Carignano, formada en relaciones internacionales, con una trayectoria política vinculada a la agrupación La Càmpora, había sido, entre 2010 y 2014, Directora Nacional de Promo-

ción y Acceso a la Justicia en el Ministerio de Justicia, y en febrero de 2014 había sido designada como Subsecretaria de Acceso a la Justicia de la Nación. Como señala un alto funcionario del organismo al referirse a ese contraste:

La gestión anterior era una gestión más abocada al vínculo con el Poder Judicial. Estaba más abocada a lo que era seguridad, a lo que era facilitar y acelerar los plazos de expulsiones, de detenidos extranjeros, de extranjeros irregulares. Lo cual en esta gestión se revocó. Esta gestión está más apuntada a “lo social”. Políticamente, fueron distintas. (Alto funcionario, Dirección Nacional de Migraciones, Buenos Aires, 7 de julio de 2023).

Si “volver al territorio” luego de la pandemia fue uno de los aspectos ponderados por esta gestión, la trayectoria de Carignano resuena en ese propósito pues los Centros de Acceso a la Justicia -cuya gestión había tenido previamente a su cargo- forman parte de una serie de agencias con las que la DNM directa o indirectamente interactúa en la gestión de radicaciones. El objetivo de estos dispositivos es brindar servicios de atención legal primaria gratuita y, entre otras tareas, se involucra en la tramitación de radicaciones más allá de las oficinas de la DNM, sea a través de la orientación de consultas o bien como intermediarios entre la DNM y quienes inician su regularización (Fernández Meijide, 2022; Canelo & Courtis, 2022).

Más allá de las iniciativas anteriormente señaladas, la vinculación al interior del aparato estatal con los niveles provincial y municipal -principalmente en la Provincia de Buenos Aires- también formó parte de ese repertorio de acciones que involucraron “volver al territorio” luego de la pandemia. Las iniciativas mencionadas no pueden leerse por fuera de las relaciones que la DNM pudo establecer con gobiernos locales ya que, si bien la ejecución de la política de regularización migratoria es exclusiva de la DNM, los municipios se fueron

constituyendo como un actor de relevancia a la hora de mediar entre estas poblaciones y el organismo (Nicolao & Penchaszadeh, 2023). A modo de referencia, el 52% de los 135 municipios de la Provincia de Buenos Aires posee algún tipo de dependencia institucional encargada de abordar la cuestión migrante (Subsecretaría de Políticas Poblacionales del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2023). Entre otros aspectos, en estas dependencias se atienden temas varios como el asesoramiento documentario, la articulación con organismos estatales (como la propia DNM, los CAJ, el RENAPER, entre otros) y consulados, consultas de empadronamiento, derivaciones y articulaciones con instituciones educativas o sanitarias locales.

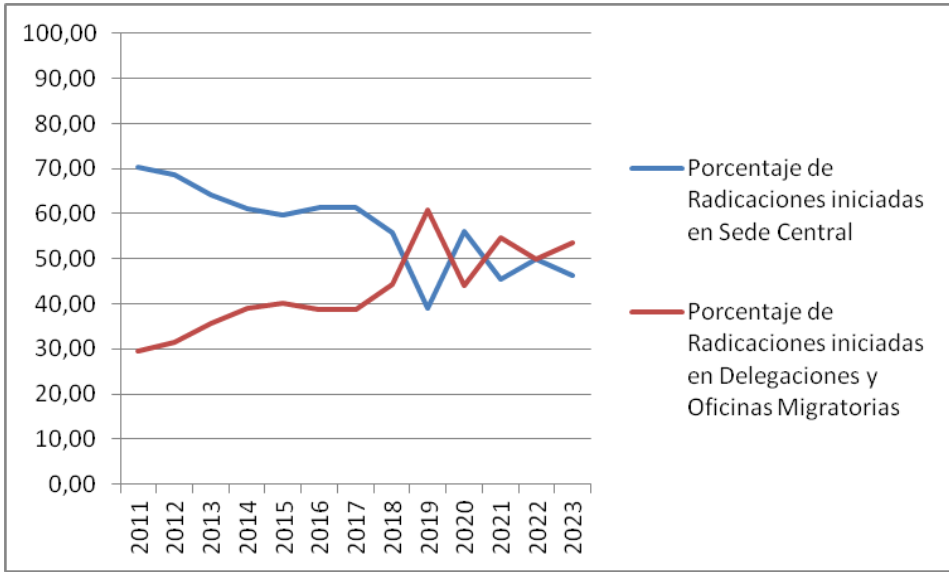
En este último punto es necesario señalar que una vía privilegiada de las mediaciones entre Municipios y la DNM sucedió por fuera de los espacios físicos del organismo, en jornadas de atención realizadas en barrios vulnerables en términos de acceso a servicios (Nicolao 2024; Nicolao & Penchaszadeh 2023). Si, como señalamos, “volver al territorio” tuvo como una de sus caras el retorno de los operativos de abordaje territorial, buena parte de ellos sucedieron en conjunto con otras agencias -municipales, provinciales, nacionales y consulados; entre ellas el ANSES, el Ministerio de Trabajo, el RENAPER, los Ministerios Cultura y Salud bonaerense. En algunos casos, estas iniciativas partieron de oficio de la propia DNM. En otros, estuvieron motorizadas desde instancias municipales -ejemplo de ello es el “Quilmes Cerca”, realizado por el municipio bonaerense-, o bien provinciales o nacionales -como el programa “El Estado en tu Barrio”-. Dichas articulaciones interinstitucionales, no obstante, lejos de estar dadas de antemano o formar parte de un proceso armónico, estuvieron mediadas por un “trabajo político” no exento de tensiones ni limitaciones, en el que las alineaciones partidarias, las afinidades interpersonales y los contextos políticos

se constituyeron como factores de significativa incidencia (Penchaszadeh & Nicolao 2023 y 2024). Como reflexiona un funcionario de la DNM:

Salvo que haya una voluntad política partidaria de los funcionarios, de articular, después en la práctica no tenemos articulación. El ejemplo que nosotros tenemos es acá en La Plata, donde casi todos los organismos son “amigos”, “compañeros” o de la misma banda política o alianza. Pero si no sucede eso, si no hay una voluntad política, que seamos todo el mismo perfil, pasa de largo (Alto funcionario, Dirección Nacional de Migraciones, La Plata, 8 de marzo de 2022).

Habiendo hecho este recorrido, vale detenerse en cómo estas iniciativas que tuvieron como horizonte “volver al territorio” se inscriben en una dinámica de largo aliento caracterizada por un progresivo aumento en términos porcentuales de la participación de las Delegaciones y Oficinas migratorias en los trámites de radicación.

Gráfico 1
Porcentaje de radicaciones iniciadas por año según dependencia migratoria (2011-2023)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información provista por la DNM en respuesta a distintos pedidos de acceso a la información pública (2016-2023).

Saldar las deudas: contención y focalización

La DNM también implementó luego de la pandemia una serie de programas especiales de regularización de diferentes características orientadas a las necesidades especiales de algunas nacionalidades. El primero de ellos, formulado en el mes de julio del 2021, buscó dar respuesta a un problema sensible en el marco de la crisis humanitaria de la emigración venezolana y su arribo a la Argentina: el Régimen especial de regularización para niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos (Disp. 1891/2021). Hay que recordar que, como se indica en otros trabajos, la población proveniente de Venezuela ya había sido objeto de programas especiales en el período anterior

2015-2019 (Linares, 2021), pero no se había atendido al problema de la documentación del país de origen de los niños, niñas y adolescentes (Cerruti & Penchaszadeh, 2023).

Otra nacionalidad atendida en virtud de la situación particular de su país de origen fue la ucraniana, por la guerra con Rusia desatada a comienzos del año 2021. Mediante la Disposición 417 del año 2022 se les autoriza a personas ucranianas y sus familiares directos -independientemente de su nacionalidad- la concesión de permiso de ingreso, visado temporario y de residencia en la categoría prevista por el artículo 23 inciso m de la Ley N° 25.871 (por Razones Humanitarias). Este programa además prevé la eximición del paso de tasas migratorias, tiene una duración de

tres años y alcanza a ucranianos y familiares que se encuentren fuera de la Argentina al momento del dictado de la Disposición.

Unos días después de esa Disposición, la DNM formula el “Régimen especial de regularización migratoria para extranjeros nacionales de países miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) más República Dominicana y República de Cuba” (Disp. 941/2022). Este régimen también se basó en el Art. 23 inciso m (Razones humanitarias), tuvo una vigencia de 90 días y abarcó a las personas de esas nacionalidades que: hubiesen ingresado al país (por paso habilitado o no habilitado, cabe destacar) antes de la fecha de la disposición; que no tuvieran antecedentes penales ni en Argentina, en su país de origen ni internacional; que acrediten domicilio y hayan pagado las tasas migratorias. Hay que tener en cuenta que este régimen cubrió tres nacionalidades que fueron tradicionalmente afectadas en términos de regularización: haitianos, dominicanos y cubanos. Finalmente, un régimen similar al anterior fue dispuesto para alcanzar a la población senegalesa, también perjudicada por los diferentes obstáculos que encuentran para su regularización documentaria (Debandi *et al.*, 2024). Como observaremos en el tercer apartado, tanto el programa anterior como el Régimen especial de regularización migratoria para extranjeros nacionales de la República de Senegal (Disp. 940/2022) pueden colaborar a la explicación de la mejora en la tendencia en la obtención de DNI para las personas migrantes de estas nacionalidades.⁴

4 Si bien no forman parte del análisis de este trabajo, vale señalar otra serie de iniciativas dirigida a grupos vulnerabilizados como el Visado Humanitario Ambiental para nacionales y residentes de México, Centroamérica y el Caribe desplazados por desastres socio-naturales (Disp. 891/2022), la incorporación del género no binario en el Sistema SADEX

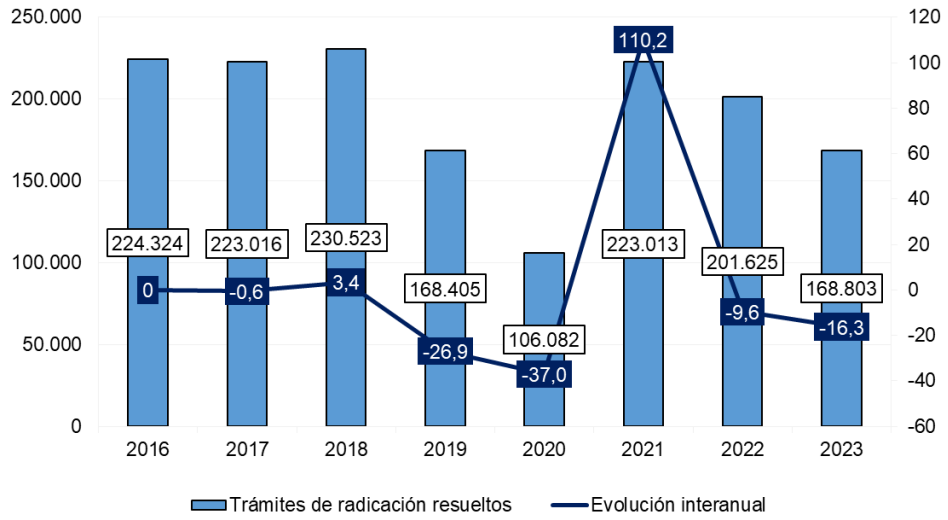
Los efectos palpables de la política de regularización

Para evaluar el impacto efectivo de la política de regularización migratoria y documentaria analizada previamente sobre la población migrante, resulta fundamental analizar la estadística producida por la DNM, organismo encargado de receptor y resolver (positiva o negativamente) las solicitudes de radicación. Como se desprende del siguiente gráfico, entre los años 2021 y 2022, se produjo una recuperación relativa de la cantidad de trámites de radicación resueltos por la DNM, en contraste con lo observado entre los años 2019 (último año del macrismo) y 2020 (año de la pandemia). Entre las posibles causas de este cambio de tendencia, resaltan la superación de la pandemia por COVID-19 (2020) así como la implementación del conjunto de medidas analizadas en los apartados previos⁵.

para la toma y resolución de trámites de radicación, y convenios firmados con el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad y el Renaper para generar una mayor accesibilidad en los trámites de documentación de las mujeres y LGBTIQ+ en situaciones de violencia por razones de género.

5 El éxito de la política de regularización migratoria y documentaria tiene una contracara preocupante y gravosa en este mismo período, a saber: el desmontaje de la política de asilo. Para mayor información, se recomienda la lectura de la sección sobre derecho al asilo del capítulo de Documentación sito en el Anuario Estadístico Migratorio de la Argentina 2023 (Debandi *et al.*, 2024).

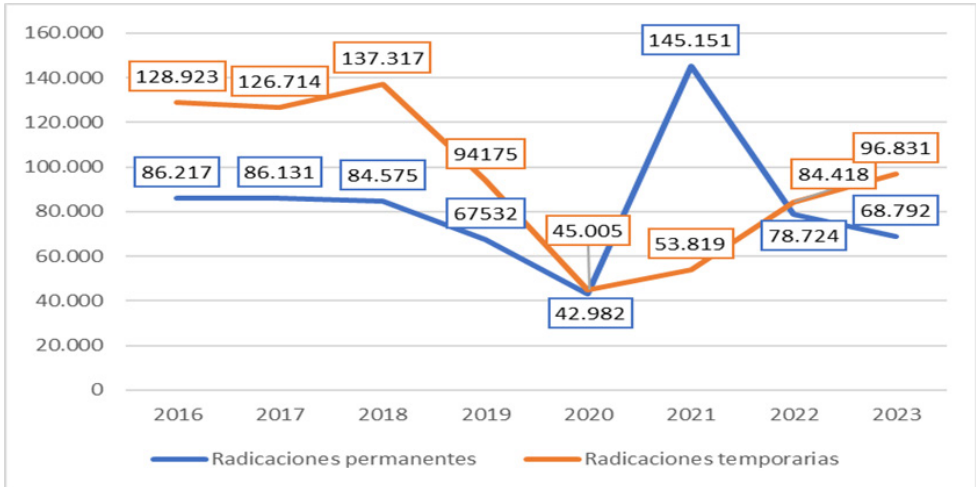
Gráfico 2
Evolución del número de trámites de radicación resueltos por la DNM (2016-2023)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información provista por la DNM en respuesta a distintos pedidos de acceso a la información pública (2016-2023) y datos extraídos del Informe de Gestión 2019-2023 de la Dirección General de Inmigración de la DNM (2023).

El siguiente gráfico da cuenta, a su vez, de un proceso de consolidación de la situación documentaria de las personas migrantes entre 2021 y 2022. En efecto, en 2021, la curva de trámites resueltos de raditaciones permanentes superó, claramente, la de trámites resueltos de raditaciones temporarias.

Gráfico 3
Evolución del número de trámites de radicación temporaria y permanente resueltos por la DNM (2016-2023)

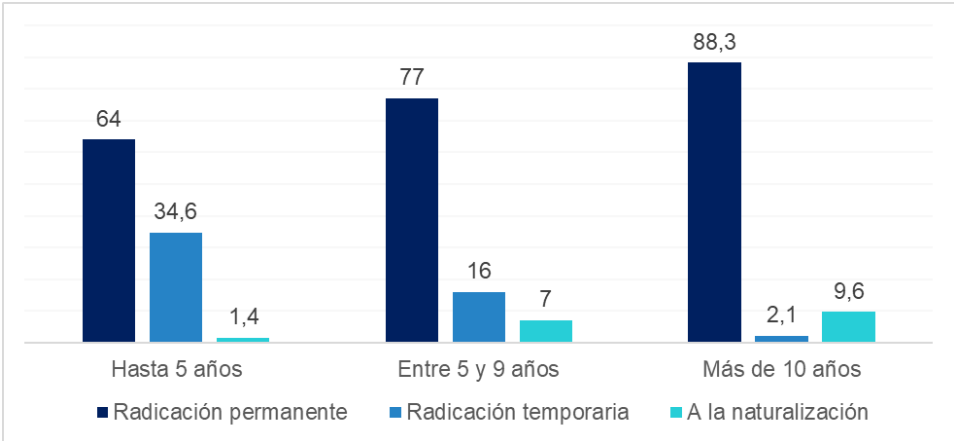


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información provista por la DNM en respuesta a distintos pedidos de acceso a la información pública (2016-2023).

En clara continuidad con estos datos provistos por la DNM, la Encuesta Nacional Migrante de Argentina (ENMA) 2023 muestra no sólo el elevado porcentaje de migrantes que cuentan con un DNI (93%), sino también una mejoría relativa respecto del valor registrado en la ENMA 2020 (89%): en tres años, la población sin DNI se redujo en cuatro puntos porcentuales, pasando de 11% en 2020, a 7%, en 2023. A su vez, al analizar el tipo de documentación al que ha accedido la población migrante según sus años de residencia en la

Argentina, los datos de la ENMA dan cuenta de una disminución paulatina de las radicaciones temporarias y un aumento de las radicaciones permanentes y las naturalizaciones. Como se desprende claramente del siguiente gráfico, entre quienes cuentan con un DNI, destaca el aumento progresivo y constante de las radicaciones permanentes y las naturalizaciones a lo largo de tres franjas y, en contrapartida, el descenso paulatino de las radicaciones temporarias.

Gráfico 4
Situación documentaria según tiempo de residencia (en porcentaje). Año 2023

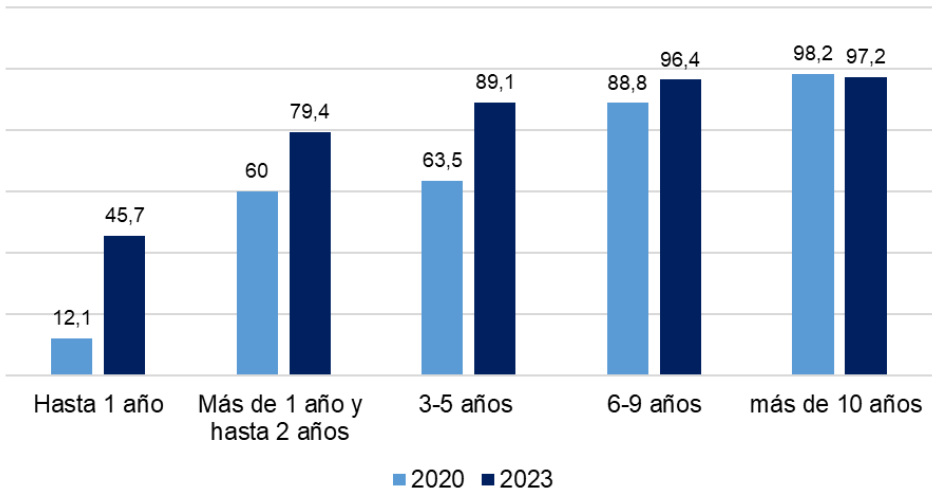


Fuente: ENMA 2023 (preguntas q_18 y q_13). N=4.279).

Si se tiene en cuenta que los datos de la ENMA fueron recolectados en los años 2020 y 2023, se observa la sinergia entre el tiempo de residencia y la coyuntura específica en la cual se realizó el trámite de radicación: así, por ejemplo, entre quienes contaban con hasta un año de residencia en el país en 2020 (es decir que arribaron entre 2019 y 2020) sólo el 12,1% informó poseer el DNI, mientras que

entre quienes contaban con hasta un año de residencia en 2023 (es decir, que arribaron entre 2022 y 2023) el 45,7% ya había obtenido el DNI. Esta situación de (des)ventaja relativa se observa en el conjunto de grupos que, en 2020 y 2023, contaban con menos de cinco años de residencia.

Gráfico 5
Tenencia DNI según tiempo de residencia (en porcentaje). Años 2020 y 2023

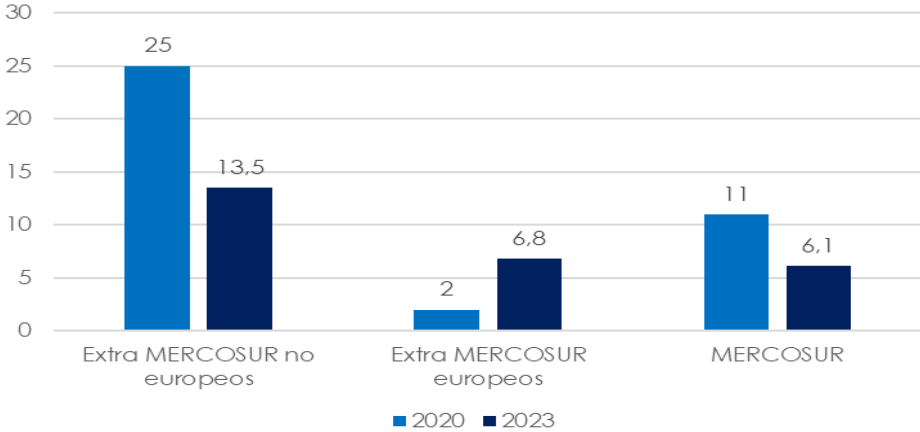


Fuente: ENMA 2020 (pregunta q_13). N= 2.993; ENMA 2023 (q_17). N= 4.657.

Como ya se explicó en anteriores apartados, la posibilidad de cada persona de obtener el DNI argentino depende de los criterios de radicación previstos por la normativa vigente, que varían según la nacionalidad o región de procedencia, así como con las coyunturas político-institucionales. El siguiente gráfico muestra, por un lado, la situación de desven-

taja comparativa de los migrantes extra MERCOSUR no europeos respecto de los mercosureños y europeos, al tiempo que la mejora significativa de la situación de regularidad del conjunto de 2020 a 2023, con excepción de los europeos.

Gráfico 6
Porcentaje de población sin DNI según región de origen. Años 2020 y 2023



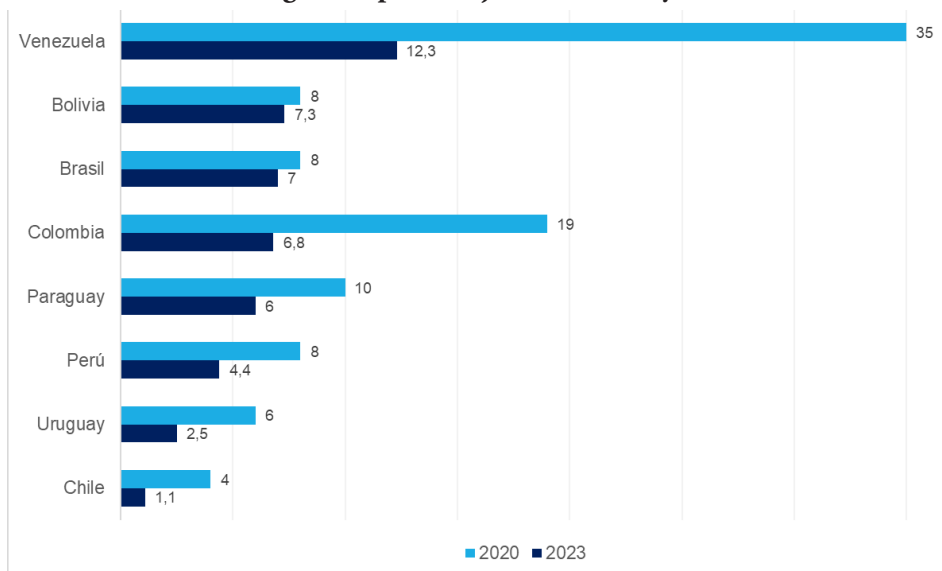
Fuente: ENMA 2020 (pregunta q_13). N= 2991; ENMA 2023 (pregunta q_17). N= 4.678.

Como bien se desprende del anterior gráfico, los ciudadanos provenientes del MERCOSUR claramente mejoraron su situación documentaria, pues el porcentaje de quienes no tenían DNI entre 2020 y 2023 se redujo a la mitad. Dentro de este grupo destaca la migración venezolana que, desde 2018, ha encabezado el ranking de radicaciones resueltas por la DNM según origen nacional. En 2021, esta tendencia alcanzó su cenit, cuando los trámites de venezolanos pasaron a representar más de la mitad del total de radicaciones resueltas. En efecto, esta población logró rápidamente una situación migratoria y documentaria consolidada, al acceder de manera muy celeré a radicaciones de tipo permanente (también en 2021), aspecto que permite explicar en parte la tendencia positiva general observada dentro del bloque MERCOSUR. Cabe destacar también que la población venezolana acumuló el mayor número de beneficiarios dentro del conjunto de regímenes especiales de regularización implementados por el gobierno en 2021: 3639 radicaciones fueron otorgadas a niños, niñas y adolescentes venezolanos que

habían visto obturados su trámite debido a dificultades para cumplir con los requisitos de documentación de origen.

El próximo gráfico muestra cómo ha mejorado la situación general de las personas migrantes provenientes de los países del MERCOSUR de 2020 a 2023, destacando entre ellos el caso de Venezuela.

Gráfico 7
Personas migrantes MERCOSUR sin DNI, según nacionalidad de origen (en porcentaje). Años 2020 y 2023



Fuente: ENMA 2020 (preguntas q_13 y q_3). N= 2.783; ENMA 2023 (pregunta q_3 y q_17). N= 3.455.

La población extra MERCOSUR no europea, si bien se ha visto tradicionalmente perjudicada por tratarse de una migración relativamente reciente y no encontrarse amparada por acuerdos de residencia, también mejoró su situación documentaria en 2023: en efecto, el porcentaje de personas extra MERCOSUR no europeas sin DNI se redujo a casi la mitad respecto de 2020 (ver gráfico 6). Este cambio positivo, sin duda, puede vincularse con la implementación de los distintos programas especiales de regularización para personas de Senegal y el Caribe. Según la estadística de la DNM, 1269 senegaleses y 1534 haitianos, dominicanos, cubanos y antíguanos, iniciaron sus trámites de radicación en el marco de estos regímenes especiales. Aun cuando se observan saltos importantes en el volumen de trámites resueltos de estas nacionalidades en

2022⁶, la estadística también muestra que no necesariamente estos trámites iniciados fueron resueltos favorablemente por la DNM en 2022 y 2023. Un factor importante a tener en cuenta, a la hora de analizar la resolución de los trámites, es que en todos estos grupos migratorios (sin excepción) se observan saldos migratorios negativos, en especial, luego de la pandemia⁷.

6 Las tendencias acá observadas se basan en datos disponibles en el Portal de Datos Migratorios de la Argentina de OIM Argentina, disponibles en: <https://argentina.iom.int/es/portal-de-datos-migratorios-en-argentina>.

7 Portal de Datos Migratorios de la Argentina de OIM Argentina, disponibles en: <https://argentina.iom.int/es/portal-de-datos-migratorios-en-argentina>

Finalmente, otro elemento novedoso es el aumento de la no posesión de DNI entre la población extra MERCOSUR europea, pasando de 2% en 2020 a 6,8% en 2023 (gráfico 6). Dentro de la muestra de la ENMA 2023 en efecto ingresaron, de manera incipiente, migrantes de origen ruso y ucraniano (presentes en el Censo 2022 con 2.169 y 3.486, respectivamente). Se modificó así la tendencia que se observaba dentro de la migración de origen europeo tradicional, caracterizada por ser muy añosa y contar con décadas de residencia en el país. Según la estadística producida por la DNM sobre estos dos colectivos, para el período 2015-2023, se observa un saldo migratorio positivo, pero con dinámicas de ingreso y radicación muy diferenciadas. Por un lado, dentro de la población rusa se observa una fuerte concentración de los trámites de radicación resueltos (70% de 4981 trámites) en 2022 y 2023; una importante y rápida consolidación de su situación documentaria (el 62,8% cuenta con una radicación permanente, mientras que el 30,5% con una radicación temporaria); y una fuerte adhesión a los motivos que caracterizan la migración “voluntaria”: la reunificación familiar (40%), el trabajo (23%) y el estudio (16%) encabezan la lista de los motivos aducidos por esta población. Por otro lado, entre los ucranianos se observa una distribución más homogénea de los volúmenes de los trámites resueltos por la DNM a lo largo del período 2015-2023 (1679 trámites en total); una condición documentaria menos favorable (55,8% de radicaciones temporarias vs. 31% de radicaciones permanentes); y un predominio de los motivos asociados a la migración “forzada” para la gestión de las radicaciones: encabezando la lista las razones humanitarias (33%) y la solicitud de asilo (18%)⁸. La venta-

ja comparativa de los rusos sobre los ucranianos en materia de regularización migratoria y documentaria podría estar vinculada con las distintas “puertas” de radicación utilizadas por unos y otros. Sobre este punto, es preciso tener en cuenta las contradicciones entre las políticas estatales implementadas en materia de regularización migratoria y protección internacional (razones humanitarias y asilo):

(...) en los últimos años, tanto desde la Dirección Nacional de Migraciones como desde la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) se incentivó a las personas a desistir de la solicitud de asilo en cuanto regularizaban su residencia por la vía migratoria, como si ambas vías fueran equivalentes. Estas sugerencias resultan problemáticas porque ni la ley migratoria ni la de asilo establecen la incompatibilidad de ambos procedimientos, ya que entienden que salvaguardan derechos distintos y complementarios: la regularización residencial, por un lado, la no devolución por el otro. Además, esta sugerencia llevó al desistimiento de la solicitud de asilo a personas que obtuvieron una residencia temporaria (por uno o dos años) pero luego no la pudieron renovar, y de esa forma quedaron fuera del amparo de las dos leyes (CAREF, 2024: 26).

Al consultar a las personas migrantes si enfrentaron dificultades a la hora de tramitar o renovar su documentación argentina, el 10,1% respondió afirmativamente, mientras que el 87,3% respondió que no, y el 2,6% restante prefirió no responder (Debandi *et al.*, 2024). Aunque la migración reciente es la que reporta, lógicamente, mayores dificultades, si en 2020 una de cada dos personas que llegaron en los últimos cinco años informó inconvenientes en sus procesos de regularización, en 2023 esta relación disminuyó a una sobre cinco.⁹

8 Información provista por la DNM en respuesta a distintos pedidos de acceso a la información pública.

9 Se aclara que la pregunta sobre dificultades encontradas en el proceso de trámite de re-

El criterio de radicación por nacionalidad es una clave de lectura que permite entender las variaciones en la incidencia de las dificultades a la hora de realizar los trámites de radicación: mientras que entre las personas oriundas de países extra MERCOSUR este porcentaje asciende a 16,4%, entre las mercosureñas es de 8,5%. Además de la existencia o no de acuerdos de residencia, la falta o no de representación consular, la situación socioeconómica a la hora de pagar las tasas migratorias, aunadas a las discrecionalidades burocráticas de las agencias encargadas de realizar los trámites de radicación, entre otras razones, son aspectos centrales a tener en cuenta a la hora de explicar las dinámicas de regularización entre los distintos colectivos. Cabe destacar que, en todos los casos, las dificultades informadas por los migrantes se morigeraron en 2023, lo que podría ser indicativo del impacto de las políticas analizadas a lo largo de este artículo.

En relación con el tipo de dificultades informadas en la ENMA 2023 para acceder a la documentación argentina, las dificultades de tipo administrativo-burocrático serían las más relevantes, ya que la mayoría indicó problemas asociados a las demoras en la tramitación de radicaciones por parte de la DNM, la obtención de turnos, el sistema informático RADEX y la falta de información sobre los trámites. Por otro lado, también destacan los inconvenientes vinculados con los requisitos, como por ejemplo problemas con la documentación del país de origen, el acceso a internet y la inscripción de la identidad de género.

gularización o renovación no fue exactamente igual en 2020 que en 2023. La primera presentaba algunas opciones y la de 2023 era binaria, es decir, se respondía si había tenido o no había tenido dificultades. Sin embargo, por el tema y tipo de cruce, los datos continuaban siendo comparables.

Antes de cerrar esta sección y avanzar con las conclusiones, vale la pena hacer mención a otra fuente de datos importante para medir el alcance de la política de regularización en la Argentina. La Dirección de Población del RENAPER publica regularmente estadísticas sobre la población migrante que ha tramitado el DNI (luego de obtener una resolución favorable de radicación temporaria o permanente ante la DNM)¹⁰, con resultados verdaderamente sorprendentes: a agosto de 2023, habría tramitado los DNI de 3.094.372 personas extranjeras residentes en la Argentina. Aunque la base de datos fue supuestamente depurada¹¹, resalta la gran variación respecto de los datos del último censo 2022 (donde la población migrante no supera los dos millones). A los efectos de este estudio sobre los procesos de regularización en los últimos años, los datos del RENAPER confirman el gran impacto de la política de documentación de la población extranjera, mismo si deja abiertas grandes preguntas acerca del registro efectivo de la población migrante que efectivamente reside en la Argentina.

Conclusiones

La gestión encabezada por el Frente de Todos (2019-2023) comprende un período que resulta productivo en materia de regularización documentaria. Considerando las distinciones analíticas planteadas al comienzo del trabajo, hemos dado cuenta de un primer momento en el que, producto de la excepcionalidad de la pandemia por COVID-19, el cese de

10 Véase: https://estadisticas.renaper.gob.ar/app_extranjeros/

11 Un número que contabiliza personas y no trámites, para duplicaciones, y habría depurado a quienes permanecieron fuera de la Argentina por más de seis meses según los registros de la DNM (RENAPER, 2022).

la atención presencial y el cierre de fronteras incidieron negativamente en los procesos de regulación migratoria. Por un lado, distintas disposiciones se orientaron a contemplar y contener estas situaciones de urgencia (la renovación automática de residencias precarias, la habilitación de una opción digital para iniciar trámites exentos de tasa migratoria, el mantenimiento de los costos de dichas tasas, etcétera). Por otro lado, la irregularización que tuvo como consecuencia la imposibilidad de ingresar por pasos habilitados al país generó complicaciones recurrentes en los años subsiguientes tanto para quienes debieron iniciar su trámite como para aquellos que debieron demostrar su permanencia en el país a la hora de gestionar trámites frente a otras agencias estatales.

Pasadas las restricciones sanitarias, las distintas iniciativas con fuerte impronta territorial evidenciaron otro matiz en la orientación de las políticas de regularización documentaria de la DNM, que denominamos de normalización. Si, por un lado, “volver al territorio” puede ser leído como un período en el que las agencias estatales complementaron los canales virtuales de atención y volvieron a actuar en espacios físicos que fueron más allá de las oficinas y dependencias institucionales de atención habitual, “volver al territorio” es también retomar una perspectiva que había caracterizado otros momentos de la DNM (por ejemplo, durante el período 2013-2015, momento en el que se había realizado una primera experiencia de operativos de abordaje territorial), y que se había discontinuado bajo la gestión anterior.

No obstante, volver al territorio no significó volver al mismo territorio, debido a las novedades que marcaron este período: por un lado, se observó la emergencia de un andamiaje institucional más consolidado y caracterizado por áreas, secretarías, direcciones municipales y provinciales dedicadas exclusiva o parcialmente al trabajo con población

migrante; por el otro, el Sistema informático RADEX, que la Alianza Cambiemos había implementado en su último año de gestión, supuso la virtualización de los primeros pasos del trámite, generando nuevas barreras y desigualdades en el acceso a la documentación. En este sentido, “volver al territorio” habilitó un canal presencial para aquellos que no podían salvar esa brecha o para quienes presentaban alguna excepcionalidad que la política estandarizada no lograba resolver. Finalmente, “volver al territorio” quedó, sin embargo, demasiado atado a la voluntad y las afinidades políticas de quienes representaban a las instituciones intervinientes formadas *ad hoc*, por lo que las territorialidades construidas y el alcance temporal de ese entramado estuvo limitado por el voluntarismo y la falta de canales administrativos estandarizados.

En este sentido, a la hora analizar la puesta en práctica de ese “volver al territorio”, es necesario ponderar la fuerte incidencia del tipo de vínculo mantenido con los gobiernos subnacionales. Lejos de estar establecido de antemano, el modo en que los niveles superiores del Estado entraron en diálogo con municipios en materia de acceso a derechos estuvo marcado por la falta de mecanismos establecidos y un gran margen de maniobra puesta en los actores que en el territorio llevaron adelante estas políticas. Como señalan Nicolao y Carcedo (2020), desde este prisma pueden confluir experiencias heterogéneas y dispares de acción en relación a la orientación del gobierno nacional.

Un aspecto que no fue abordado en este artículo y, sin duda, es preciso tener en cuenta a la hora de explicar el énfasis en el despliegue territorial, con particular preeminencia en la CABA y la PBA, dos distritos que concentran más del 80% de la población migrante del país, es la vinculación entre regularización documentaria y empadronamiento electoral subnacional (Penchaszadeh & Arlettz, 2022; Penchaszadeh & Nicolao, 2024). En

la Ciudad de Buenos Aires, que con el nuevo Código Electoral de 2018 se estableció la incorporación automática al Registro de Electores Extranjeros y Electoras Extranjeras de la población migrante que cuenta con radicación permanente. Así, en la última elección de 2023 esta población llegó a representar el 16% del padrón de los electores porteños habilitados para votar en este distrito (Defensoría del Pueblo de la CABA & CONICET, 2022; Santamarina & Penchaszadeh, 2023). En la Provincia de Buenos Aires, en tanto, donde se empadronan automáticamente a aquellos migrantes que cuentan con un DNI argentino y dos años de residencia, esta población representó el 7,24% del total de la población bonaerense habilitada en las elecciones de 2023 (Penchaszadeh & Nicolao, 2024).

El tercer conjunto de políticas de regularización trabajado en este artículo fue aquel que denominamos de contención y focalización, destinado a atender situaciones y problemas puntuales. Dentro de estas iniciativas encontramos la respuesta a los problemas de documentación de niños, niñas y adolescentes venezolanos o los protocolos de regularización en caso de desastres naturales, así como también programas de regularización de base humanitaria que buscaron dar respuesta a nacionalidades tradicionalmente excluidas de la política general. Es decir, en este período se intentó solucionar, aunque de manera acotada y puntal, el problema de la irregularidad de algunas nacionalidades, fundamentalmente extra MERCOSUR, no amparadas por los criterios de regularización de la Ley 25.871.

Más allá del análisis cuantitativo mencionado, estas iniciativas llevaron aparejadas una imagen de Estado asociada al reconocimiento de derechos, a la proximidad y a lo territorial, que se hizo en articulación con instituciones estatales con mandato directo en materia de acceso a derechos, gobiernos locales y organismos internacionales. Este último punto se vuelve relevante si consideramos la fuerte im-

pronta securitaria que había tenido la DNM en años anteriores y durante el primer año de pandemia (donde el foco del organismo estuvo puesto en el cierre de fronteras).

En el último apartado buscamos evidenciar las tendencias observables, a partir del cruce de distintas fuentes, en materia de regularización migratoria. En cada una de las variables analizadas, se comprobó el avance positivo en relación con el período anterior (2015-2019) de los procesos de regularización migratoria y documentaria de la población migrante de la Argentina, tanto en relación con la población migrante en general como a nivel de colectivos migrantes específicos que se encontraban rezagados en materia de naturalización.

Para cerrar este artículo creemos fundamental recapitular sobre tres resultados de nuestra indagación que, al tiempo que ofrecen un panorama general de la situación migratoria en Argentina, permiten refutar los fundamentos del nuevo DNU 366, sancionado a fines de mayo por el presidente Javier Milei (en funciones desde diciembre de 2023). En primer lugar, evidenciamos un cambio en el perfil migratorio de la Argentina que es notable, en especial, luego de la pandemia: para comprender las bajantes relativas en los volúmenes de trámites de radicación resueltos en 2022 y 2023, dimos cuenta de la desaceleración de los ingresos e incluso la preeminencia de saldos migratorios negativos en los últimos años. La crisis económica sostenida y la fuerte polarización política, ahora aunadas a políticas de desmontaje del Estado social y de Derecho por parte de la nueva gestión política, son elementos a tener en cuenta a la hora de explicar por qué la Argentina - que encabezó por décadas el ranking mundial de los principales países de inmigración - se ha vuelto menos atractiva para las migraciones. Por otro lado, corroboramos el alto porcentaje de migración regular (más del 92%) y abordamos los principales motivos de la escasa irregularidad documentaria (en especial, las dificultades

para realizar los trámites en la DNM). De esta forma refutamos tres de los supuestos sobre los que se basa el último DNU 366/25: 1) el país no se enfrenta a un crecimiento desmedido en el ingreso de migrantes, 2) no hay centenas de miles de migrantes indocumentados y, si los hubiera, 3) se deben a las trabas burocráticas y procedimentales impuestas por la DNM. Si bien es muy temprano para analizar los objetivos y aventurar los posibles resultados de esta reforma migratoria integral, ciertamente afectará la política de regularización *in toto*. Basado en afirmaciones que criminalizan la migración internacional y que la analizan en términos meramente económicos (como costo y no como beneficio), el nuevo DNU además limita los derechos de las personas según su categoría migratoria (si se trata de migrantes con radicación precaria o temporaria) y avanza en su monetización (transformando *derechos* otrora universales en *servicios* pagos). Las personas en condición migratoria irregular o que cuentan con una radicación precaria (que ya han iniciado formalmente su trámite de regularización) o temporaria (que se encuentra ligada al DNI argentino), deben abonar ahora los servicios de salud y educación superior. Por el contrario, pueden acceder a la ciudadanía argentina por la suma de 500.000 dólares extranjeros que no cumplen con criterios mínimos de radicación e idoneidad.

La regularización migratoria y documentaria ha sido la piedra basal de todos los procesos de inclusión de la población migrante en la sociedad argentina. La nueva reforma, al generar nuevos estamentos de (ir)regularidad y limitar el acceso a derechos a algunos de ellos, ataca el corazón del paradigma de derechos humanos que rigió por más de 20 años la política migratoria argentina: el reconocimiento universal de un amplio abanico de derechos (a la salud, la educación, la naturalización y la justicia) con total independencia del *status* migratorio de las personas.

Referencias bibliográficas

- Acosta, D. & Odriozola, I. (2022). Acuerdos de Residencia MERCOSUR y Regularización en Argentina: La Ilegalidad de la Aplicación del Artículo 29 de la Ley de Migraciones a los Nacionales de Países de América del Sur. *SSRN Electronic Journal*.
- Alvites Baiadera, A. P., Clavijo Padilla, J. K. & Sciolla, P. D. (2021). Ser migrante en Argentina en tiempos de COVID-19: Movilizar estrategias ante el mandato de inmovilidad. *Ciudadanía*. 8: 1-29.
- Busso, M. S. (2023). Sociology of law: Introduction and main theoretical approaches. *Oñati Socio-Legal Series*. 13 (2): 536-562.
- Caggiano, S. & Rodrigo, F. (2023). La política migrante en la política local. Asociaciones y partidos políticos durante la pandemia covid-19 en Buenos Aires, Argentina. *Carta Económica Regional*. 131: 35-61.
- Canelo, B. & Courtis, C. (2022). Cuestión de papeles: Migrantes y acceso al DNI en tiempos pandémicos en Buenos Aires. *Cuestión Urbana*. 6 (11): 1-14. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuestionurbana/article/view/7737/6514>
- Canelo, B., Gavazzo, N. & Nejamkis, L. (2018). Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio. *Si Somos Americanos*. 18 (1): 150-182.
- Carvajal, J. (2011). La sociología jurídica y el derecho. *Prolegómenos*. 14 (27): 109-119.
- Centro de Estudios Legales y Sociales & Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes. (2020). *Laberintos de papel. Desigualdad y regularización migratoria en América del Sur*. Buenos Aires: CELS. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/laberintos-de-papel-desigualdad-y-regularizacion-migratoria-en-america-del-sur/>
- Cerrutti, M. S. & Penchaszadeh, A. P. (2023). Regularización migratoria y acceso a derechos de la población venezolana en la Argentina: el caso de la Ciudad de Buenos Aires. *Notas de Población*. 115: 1-27.

- Courtis, C. & Pacecca, M. I. (2007). Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al “nuevo paradigma” para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina. *Revista Jurídica de Buenos Aires*. 134: 183-200.
- Courtis, C. & Penchaszadeh, A. P. (2019). Los poderes del Estado frente a la población extranjera residente en la Argentina: la naturalización como campo de disputa. *Postdata*. 24 (2): 21-40.
- Debandi, N., Nicolao, J. & Penchaszadeh, A. P. (2024). *Anuario Estadístico Migratorio de la Argentina 2023*. Buenos Aires: CONICET - Red de DDHH. Disponible en: https://encuestamigrante.ar/documentos/anuario_enma_2023_vf.pdf
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires & Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. (2022). *Diagnóstico sobre las dinámicas de participación político-electoral de la población migrante residente en la CABA en las elecciones de 2021*. Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la CABA. Disponible en: <https://www.calameo.com/read/0026823992c8d242b7332>
- Domenech, E. (2020). La “política de la hostilidad” en Argentina: detención, expulsión y rechazo en frontera. *Estudios Fronterizos*. 21: 1-25.
- Fernández Meijide, C. (2022). “Aspiramos a resolver todo”: Una aproximación al papel de los organismos prestadores de servicios jurídicos gratuitos en la política de regularización migratoria argentina. *Revista Temas de Antropología y Migración*. 12: 31-56.
- García, L. (2024). Movilidad de vidas precarias durante la pandemia por COVID-19: El cierre de fronteras en Argentina (2020-2021) y sus efectos desde el derecho humano a migrar. *Población & Sociedad*. 31 (1): 1-28.
- García, L. & Maiarota, N. A. (2023). Acceso de personas migrantes y refugiadas al Ingreso Familiar de Emergencia en la Argentina durante la pandemia por COVID19. *Odisea. Revista de Estudios Migratorios*. 10: 78-103.
- García, L. & Nejamkis, L. (2018). Regulación migratoria en la Argentina actual: del “modelo” regional al recorte de derechos. *Autoctonía. Revista de Ciencias Sociales e Historia*. 2 (2): 219-241.
- Gavazzo, N. & Penchaszadeh, A. P. (2020). *La otra pandemia. Migrantes entre el olvido estatal y el apoyo de las redes comunitarias*. En M. Díaz (Coord.). *(Trans)fronteriza: Pandemia y Migración* (pp. 47-56). Buenos Aires: CLACSO.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2024). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos Migraciones internacionales e internas. Edición ampliada*. Buenos Aires: INDEC. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2022_migraciones.pdf
- Jaramillo, V., Gil Araujo, S. & Rosas, C. (2020). Control migratorio y producción de irregularidad. Normas, prácticas y discursos sobre la migración en Argentina (2016-2019). *FORUM*. 18: 64-90.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. & Hinojosa Dieck, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*. 2 (3): 9-42. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17521>
- Linares, M. D. (2021). Migración venezolana reciente en Argentina: una política migratoria selectiva en el contexto del giro migratorio restrictivo. *Migraciones Internacionales*. 12: 1-21.
- Linares, M. D. (2023). *Políticas migratorias selectivas en la Argentina: cuatro casos de protección/etiquetado en contextos de cambio de paradigma (2010-2020)*. En C. Contente & I. Séguay (Eds.). *Migrations et mobilités humaines au fil du temps. Approches transdisciplinaires* (pp. 279-311). Barcelona: Bellaterra Éditions.
- Matossian, B., Abal, Y. S. & Melella, C. E. (2019). Políticas migratorias regresivas y desigualdades socio-territoriales: análisis desde una

- perspectiva interesalar. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja*. 22: 29-62.
- Modolo, V. (2012). Política Migratoria Regional. El caso de la Residencia MERCOSUR (2002-2011). *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*. (26): 40-58.
- Nejamkis, L. (2016). *Políticas migratorias en la Argentina 1976-2010. De la Doctrina de Seguridad Nacional a la consolidación del Derecho Humano a la migración*. Buenos Aires: Prometeo.
- Nicolao, J. (2024). ¿Hacia la municipalización de la cuestión migratoria en la provincia de Buenos Aires? *Población & Sociedad*. 31 (1): 1-27.
- Nicolao, J. & Penchaszadeh, A. P. (2023). Desarrollo reciente de políticas migratorias locales en dos municipios bonaerenses: dimensiones de intervención y capacidades estatales involucradas. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*. 28 (2): 271-307.
- Nicolao, J. & Carcedo, J. F. (2020). Migraciones y políticas subnacionales. El caso del Municipio de Tandil, Argentina. *Odisea. Revista de Estudios Migratorios*. (7): 81-108.
- Novick, S. (2012). Transformations and challenges of Argentinean migratory policy in relation to the international context. *Migraciones internacionales*. 6 (3): 205-237.
- Novick, S. (2014). *Cómo trabajar con textos jurídicos en ciencias sociales*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones “Gino Germani”, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Oszlak, O. & O'Donnell, G. (2007). *Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación*. En C. Acuña (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555-584). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Pacecca, M. I. (2022). *Migrantes de República Dominicana, Senegal y Haití en Argentina: El largo camino a la regularidad migratoria. Papeles de Migración N.º 4*. Buenos Aires: CAREF. Disponible en: <https://caref.org.ar/wp-content/uploads/2023/01/Papeles-de-Migracion-04-.pdf>
- Pacecca, M. I. & Liguori, G. (2022). Migrar en pandemia y con fronteras cerradas. *Revista Temas de Antropología y Migración*. 11: 161-176. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuestionurbana/articleview/7744/6521>
- Penchaszadeh, A. P. (2021). De papeles y derechos. La difícil traducción del paradigma de derechos humanos en la política migratoria de la Argentina actual. *Colombia Internacional*. 106: 3-27.
- Penchaszadeh, A. P. & Arlettaz, F. (2022). Notas sociojurídicas sobre el alcance del voto migrante en la ciudad de Buenos Aires. *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*. 89: 141-175. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8737914>
- Penchaszadeh, A. P. & García, L. (2018). Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque? *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. 23: 91-109.
- Penchaszadeh, A. P. & Nicolao, J. (2024). Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa. Íconos. Revista de Ciencias Sociales. 78: 73-93.
- Penchaszadeh, A. P., Nicolao, J. & Debandi, N. (2022). Impacto de la Covid-19 sobre la población migrante residente en Argentina a la luz de las dificultades que obstaculizan su acceso a la salud. *REMHU: Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*. 30 (64): 227-250.
- Pita, M. V., Pacecca, M. I., Gómez, J. S., Skliar, M., Belcic, S., Canelo, B. A. & Ciancaglini, F. (2017). *Territorios de control policial: Gestión de ilegalismos en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/159747>

- Registro Nacional de las Personas. (2022). *Caracterización de la migración internacional en Argentina a partir de los registros administrativos del RENAPER, 2022*. Buenos Aires: RENAPER. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/12/caracterizacion_de_la_migracion_internacional_en_argentina_a_partir_de_los_registros_administrativos_del_renaper_dnp.pdf
- República Argentina, Dirección Nacional de Migraciones, Dirección General de Inmigración. (2023). *Informe de Gestión 2019-2023* [Manuscrito inédito]. Gentileza de L. R. (Informante clave, entrevista 13 de diciembre de 2022). Buenos Aires: Dirección General de Inmigración.
- Rodrigo, F. (2023). “Los migrantes en condiciones de votar son una ‘novena sección’”. La politización de la política migratoria en la zona sur del Gran Buenos Aires, Argentina. *Revista de Estudios Sociales*. 84: 95-113.
- Santamarina, S. & Penchaszadeh, A. P. (2023). *Voto Migrante en la CABA*. Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.calameo.com/defensoriacaba/read/002682399b34f712ab405>
- Skocpol, T. (1995). *El Estado regresa al primer plano*. En R. Grompone (Ed.). *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias* (pp. 92-129). Lima: IEP.

¿Reciprocidad o informalidad?

Representaciones sociales sobre mediadores territoriales en un barrio popular del Gran Buenos Aires

¿Reciprocity or informality?

Social representations on brokers on a popular neighbourhood of the Gran Buenos Aires.

Por Javier Nuñez*

Fecha de Recepción: 14 de febrero de 2023

Fecha de Aceptación: 15 de agosto de 2025.

RESUMEN

Las formas personalizadas de mediación cobraron importancia en la implementación de la política social desde la década de 1990. La investigación que da lugar a este artículo tuvo por objetivo describir las representaciones sociales de habitantes de un barrio popular del Gran Buenos Aires en torno a las mediaciones personalizadas en política social. Estas significaciones han sido usualmente abordadas en términos de relaciones de reciprocidad, que, por lo menos entre el círculo próximo, generarían un sentido anclado en el acompañamiento y el agradecimiento. Contra esta interpretación, se sostiene que la tematización del mediador se ancla en diversas experiencias de la presencia estatal en el territorio, que exceden el componente personalizado y que procesan simbólicamente elementos formales e informales. Así, entre quienes tuvieron con-

tacto con redes de mediación o fueron beneficiados por políticas públicas, se elabora una legitimidad de la resolución personalizada, pero entroncada en un rol esperado del Estado. El análisis cualitativo de entrevistas toma como caso de estudio un barrio del Municipio de Quilmes, en el Gran Buenos Aires.

Palabras clave: *Mediadores, Reciprocidad, Informalidad, Representaciones Sociales.*

ABSTRACT

Policy implementation through brokers grew in importance since the 1990'. The aim of the research presented is to describe the social representations of inhabitants of a working class neighbourhood in Gran Buenos Aires in relation to personalised mediations in social policy. These meanings had been usually approached in terms of reciprocity relationship of support and gratitude, at least for the inner

* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Sociología de la Cultura y Análisis Cultural por la Universidad Nacional de San Martín. Licenciado en Sociología y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: javiern1991@gmail.com

circles of those networks. Against this interpretation, this article considers that the sense of the broker is embedded in the experience of the state's presence in the area, which exceeds the personalized elements and symbolically processes both formal and informal aspects. In this way, those who had contact with mediation networks or had access to public policies, legitimize the personalized resolution but including it in an expected state role. The qualitative analysis of interviews took La Matera neighbourhood, in Quilmes town, Gran Buenos Aires, as a case of study.

Keywords: *Brokers, Reciprocity, Informality, Social Representations.*

Introducción

La metamorfosis de la política social argentina tras las reformas neoliberales colocó a los mediadores territoriales en el centro de la implementación de programas de asistencia (Merklen, 2005). Desde los años 90', la representación social de los vínculos con referentes ha sido objeto de interés académico (Auyero, 2001; Zarazaga, 2017; Quirós, 2008). En línea con numerosos antecedentes de los estudios sobre las relaciones clientelares, esa tematización ha sido usualmente pensada en términos de la reciprocidad entre mediadores y habitantes de barrios populares, de modo tal que -aunque sea los círculos cálidos- los significaban a partir de una serie de intercambios personales, que generan obligaciones en términos de acompañamiento político y gratitud (Auyero, 2001).

Este trabajo propone analizar las construcciones de sentidos elaboradas por sectores populares sobre los mediadores comprendiéndolas como tematizaciones de distintos desplazamientos de lo formal y lo informal. Así, la representación de los mediadores se entronca en una experiencia particular que cada sujeto tiene de una presencia del Estado, en la que ciertos actores, situaciones o beneficiarios son -con ambigüedades- oficialmente

reconocidos. La significación de los referentes concilia un rol esperado del Estado y de su capacidad normativa con las particularidades de su concreción en barrios populares. En consecuencia, simbolizan un repertorio de interlocuciones a la vez que lo remiten a una representación de lo formal, sea para impugnar a ciertos mediadores o para asumir su presencia y ubicarlos como vía de acceso a determinadas políticas públicas.

Estas operaciones de sentido no remiten únicamente a la relación entre el sujeto y los mediadores de su barrio. Como se desarrollará, destaca el rol jugado por otras experiencias y por modos de socialización con lo estatal, remarcando como las formas personalizadas de acceso constituyen sólo una de las múltiples vinculaciones -prácticas y simbólicas- de los sectores populares con el Estado.

Estas construcciones de sentido no son unívocas, sino doblemente segmentadas. Se sostendrá que el grado de participación en políticas públicas territorialmente mediadas y la cercanía con referentes generan modalidades divergentes de conjugar -en el plano simbólico- la informalidad de los referentes frente a la formalidad pretendida de las normas estatales. Empero, no involucra necesariamente ni una aceptación fundada en la cercanía recíproca con el mediador ni un rechazo necesario. Por el contrario, favorece una representación social que coloca el foco en las formas personalizadas de acceso al Estado -y las validas- y no en una reciprocidad de intercambios con consecuencias a futuro. Las diferencias entre quienes participaron de redes de mediación y en políticas públicas se da antes en el sentido dado a la modalidad de presencia estatal en el territorio que en las personificaciones de los mediadores o en las relaciones que se tiene con ellos.

El trabajo de campo que sustenta el análisis está formado por dos series de entrevistas semi-estructuradas, realizadas en los años 2018 y 2019 en el barrio La Matera, del Mu-

nipio de Quilmes, que ha sido tomado como caso de estudio. En este territorio, fundado por una ocupación de tierras, se han implementados una pluralidad de programas, con densa participación de mediadores.

Mediadores y políticas territorializadas: de la nueva cuestión social al barrio La Matera

La importancia de las redes de mediación en la politicidad popular del Gran Buenos Aires involucra dos grandes transformaciones, ocurridas hacia los años 90': el surgimiento de una "nueva cuestión social", concebida en términos de políticas focalizadas de resolución de situaciones de pobreza; los cambios en el peronismo bonaerense, con una creciente importancia de estructuras territoriales en las arenas políticas municipales (Merklen, 2005; Levitsky, 2004).

Las reformas neoliberales desplazaron la política social hacia un enfoque asistencial y focalizado, que tenía por objetivo el alivio de situaciones de pobreza. Las redes de mediación fueron concebidas como un engranaje central en su implementación, adquiriendo centralidad en la resolución cotidiana de problemas para los habitantes de barrios populares (Auyero). La descentralización promovida por los organismos internacionales y dichas reformas, alteraron el rol de los municipios, que pasaron a integrar la implementación de múltiples programas nacionales y provinciales, en especial en las instancias de definición de los beneficiarios de esas políticas (Merklen, 2005).

Hacia fines de los años 90' y comienzos de los 2000', diferentes procesos complejizaron ese panorama de la política social. Por un lado, los movimientos de trabajadores desocupados lograron acceder a la distribución de planes de empleo (Svampa y Pereyra, 2009). Por otro lado, en el peor momento de la crisis -hacia el 2002-, el programa de Jefes y Jefas de hogar llevó a una "cuasi-universalización" es las políticas de asistencia (Massetti, 2011). Durante

los gobiernos kirchneristas, la promoción de cooperativas como modalidad de organización de los programas (Hudson, 2018) y el lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo (AUH) -una política de asistencia, pero con objetivos de universalidad y concebida como parte de la seguridad social- constituyeron elementos de suma relevancia en la política social argentina (Arcidiácono, Barrenechea, y Straschnoy, 2011). El repaso de estas transformaciones excede los objetivos de este trabajo, aunque brindan elementos contextuales para comprender la experiencia de intervención estatal que es tematizada a través de las representaciones sociales. Asimismo, durante esta etapa tuvieron importancia una serie de programas habitacionales que, sin resolver el déficit habitacional, dejaron fuertes marcas en algunos territorios, como el del caso de estudio (Del Río, 2012).

Durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019) -que designa el contexto de los trabajos de campo- el formato de "promoción del trabajo autogestivo" (Hudson, 2018) atravesó distintos cambios. Hacemos Futuro -el nombre que se dio a este tramo de políticas públicas- colocó el foco en la capacitación de los beneficiarios y favoreció prácticas individualizantes en el programa (Hudson, 2018). Al mismo tiempo, un proceso contencioso en torno a la sanción de una ley de emergencia social, otorgó mayor protagonismo a algunas organizaciones de trabajadores de la economía popular, que pasaron a ocupar funciones de peso en la interlocución de estas políticas.

En paralelo, ciertos cambios en los barrios populares no fueron ajenos al devenir de estructuras partidarias y modalidades de intervención estatal. En las ocupaciones de tierra, la continuidad del formato modular surgido en la década del 80' dialogó con transformaciones en las organizaciones que llevaban a cabo las tomas: su participación en políticas asistenciales en un contexto de desempleo de largo plazo y empobrecimiento solidificó los

lazos con entramados políticos (principalmente del peronismo bonaerense) y favoreció la emergencia de mediadores y referentes en un contexto de endeblez organizativa (Cravino y Vommaro, 2018; Merklen, 1997).

La Matera se ubica en la zona de San Francisco Solano, Municipio de Quilmes, una zona en la que se han producido tomas desde los 80'. El barrio es el producto de una ocupación sucedida en el año 2000, a partir de un fallido plan habitacional implementado en la segunda mitad de los 90' (Nardin, 2019). En sus primeros meses, el asentamiento contó con cierta organización y con la presencia de una pluralidad de agrupaciones, de distinta filiación política. Empero, la Comisión de delegados fue dando paso en el transcurso del primer año a la fuerte primacía de un mediador puntual -Clodio¹- que ocuparía un rol central en la mediación con múltiples programas presentes en el barrio.

En este contexto, un conjunto amplio de políticas comparte la presencia de actores que desplazan los límites entre lo formal y lo informal y que, en consecuencia, pueden recibir un sentido que los emparente: programas de asistencia focalizados (recursos en casos de emergencias, planes de empleo, cooperativas, tarjetas alimentarias), becas y acompañamientos de trayectorias escolares (Progresar, Envión, FinEs), políticas habitacionales (plan federal de viviendas, reordenamientos de la disposición urbana, en especial en los primeros meses tras la ocupación). Estas políticas también señalan el solapamiento entre escalas de intervención. A grandes rasgos, mientras que históricamente la Provincia de Buenos Aires tuvo una función de peso en programas de asistencia y habitacionales, La Matera ejemplifica como, a partir de los 2000, el Estado nacional tuvo una participación creciente en estos ámbitos, acompañando el desarrollo de algunas instituciones

de mayor burocratización, como la ANSES. Al mismo tiempo, redes a escala municipal siguieron cumpliendo un rol en la selección de beneficiarios.

Desde ya, muchos de estos programas se encuentran alejados de las modalidades de asistencia usualmente ligadas al perfil, si se quiere, típico del mediador. Empero, involucran al variado elenco de referentes que institucionaliza -bajo formas complejas, parciales e incluso sólo momentáneas- su implementación.

Las dos caras de un concepto

La noción de relaciones clientelares ha involucrado tradicionalmente cierta ambigüedad entre, por un lado, su descripción en términos de lazos jerárquicos de reciprocidad entre partes y, por otro lado, sus distancias con otro conjunto de normas y prácticas generadas por el Estado, que sitúan a los mediadores en una posición de relaciones informales.

De estas dos facetas, la primera ha tendido a predominar en la bibliografía. Los estudios antropológicos sobre las modalidades tradicionales de intercambio fueron traspasados, en la posguerra, hacia sociedades consideradas tradicionales o en vías de modernización (Luzón, 1999). Hacia los 60', el modelo propuesto por Sahlins de “reciprocidad generalizada” en torno a un *big man* ofreció, desde la antropología, una descripción más acabada de esos intercambios, con posibles puentes hacia formas más complejas de interacción y de organización social (Sahlins, 1974). Por otro lado, los abordajes en términos de “maquinarias políticas” habían destacado el rol de estos vínculos en la resolución de problemas cotidianos -y, por tanto, en la provisión de ciertos bienes- apuntando contra su descripción en términos arcaizantes y remarcando la racionalidad estratégica de actores ligados a formas políticas modernas (Vommaro y Combes, 2018). Empero, la definición de esas relaciones como informales ha sido muchas veces entendida como un efecto del intercambio recíproco entre partes

1 Todos los nombres han sido alterados.

desiguales que tendría, entre sus obligaciones a futuro, la de la lealtad política, subordinando, de esta manera, la socialización con lo estatal a la reciprocidad personalizada (Auyero, 2001; Scott, 1972).

En el caso argentino, esta dimensión cultural de las redes de mediación ha sido empleada -entre distintos períodos desde el siglo XIX en adelante- para dar cuenta de la solidez del peronismo bonaerense durante los años 90'. Desde esta perspectiva, quienes integraban el "círculo cálido" -es decir, de vínculo estrecho y frecuente- con los mediadores justicialistas tendrían a desarrollar una representación del referente en términos de la gratitud personalizada (Auyero, 2001). La importancia de estas redes de mediación como resolución cotidiana de problemas generaría una legitimidad de las formas personalizadas de acceso a las políticas públicas, incluso entre quienes -desde la periferia- rechazan esas redes de mediación. Esta interpretación ha tenido continuidad en análisis posteriores, que buscan explicar el rol de las redes de mediación en la politicidad del Gran Buenos Aires y su importancia en la arena política municipal marcada, en algunos distritos, por la persistencia de ciertos intendentes (Zarazaga, 2017). En paralelo, otra muy interesante línea de estudios llamó la atención acerca de los disímiles criterios de justicia en la asignación de recursos empleados por organizaciones y movimientos sociales (Quirós, 2008). Sin embargo, por las características del caso de estudio -con predominio de un referente fuertemente ligado al oficialismo de turno quilmeño- se optó por profundizar en la representación del mediador y no en dichos criterios.

La segunda faceta -la distancia entre las redes personalizadas y la normativa - permite comprender su entronque en una presencia estatal que opera desplazando y reconstruyendo las fronteras entre lo formal y lo informal. Los antecedentes sobre esta temática han señalado la validez otorgada a estas modalidades infor-

males -incluso generando un elemento prescriptivo, que define al buen "referente". No obstante, por lo menos en los trabajos sobre las estructuras más ligadas a los oficialismos municipales se ha tendido a subordinar esa representación a la existencia de relaciones de reciprocidad y de continuidad cotidiana de intercambios entre mediadores y distintos estratos -"círculos"- de habitantes de barrios populares (Auyero, 2001; Zarazaga, 2017).

En cambio, el sentido dado a estas redes puede ser entendido antes como una representación de la experiencia del Estado en el territorio que una vinculación personalizada con ciertos referentes. Si se quiere, la representación cabe ser interpretada antes en la clave de la redistribución -parcial, particular, usualmente fallida en el caso estudiado- que en el de la reciprocidad, por emplear categorías clásicas (Polanyi, Arensberg y Pearson, 1976). Esta faceta estatal está marcada por la dimensión política de la informalidad, que caracteriza a las políticas públicas presentes en el territorio, y que apunta a cómo el Estado participa de la actualización de la distancia con la norma, a través de modalidades específicas de presencia territorial (Castells y Portes, 1989; Maneiro y Bautès, 2017).

Las construcciones de sentido sobre los mediadores que participan de políticas territorializadas se anclan en otras significaciones más amplias sobre lo estatal mientras que tematizan experiencias diversas de esas redes, con características comunes, en tanto involucran una presencia estatal que actualiza una situación de informalidad sin por eso ser ajena a la norma y, por lo tanto, al reconocimiento y consagración de ciertas situaciones y actores como oficiales, aún con caracteres híbridos (Roy, 2005). Así, dichas experiencias suponen un repertorio de interlocuciones estatales esperadas, encarnado en disímiles personificaciones e instituciones situados en el barrio (Tilly, 1978). Al significar estas interacciones, las representaciones sociales elaboran al barrio

como la espacialidad en que se realizan una serie de programas, al tiempo que reconstruyen al Municipio como una instancia de reclamo e implementación de políticas, trasvasando al papel jugado por el mediador pero ubicado en una centralidad compleja y tensionada respecto a algunas aspectos de la normativa (en especial en relación al acceso a bienes y servicios brindados por el Estado).

Este problema de la pluralidad de instancias de mediación que involucran, empero, la común característica de una interlocución amplia y porosa con lo estatal puede ser abordado, desde el prisma de las construcciones de sentido, a través de dos grandes dimensiones: por un lado, los rasgos que caracterizan en la representación social al referente; por el otro, la tematización de su intermediación con el Estado.

La primera dimensión remita a la descripción que personifica al mediador y lo desplaza hacia la cercanía o lejanía respecto al enunciador. El sentido dado a los referentes reúne diversos equilibrios y articulaciones entre informaciones y valoraciones -los dos planos transversales de la representación social (Jodellet, 1984). La remisión directa, inmediata a estructuras partidarias sólo constituye un modo de resolver la tematización de estas figuras. Por el contrario, al significarlos, los entrevistados los vinculan a diferentes recursos, a situaciones cotidianizadas y regularizadas tanto como extraordinarias y únicas y, finalmente, a múltiples instituciones. Incluso lo que, desde una perspectiva atenta a la implementación de programas estatales en el territorio se muestra como análogo, en la representación social puede ser apartado u homogeneizado.

En segundo lugar, esta evaluación del referente -la actitud próxima o distante- no es ajeno a cómo se concilia su vinculación con un plano estatal que lo excede. La resolución simbólica de su papel de *broker* no agota su descripción, como si constituyera un núcleo temático que suturara sus sentidos contradic-

torios (lo formal y lo informal, lo normado y lo arbitrario, lo impersonal y lo personalizado) dilatando el papel del referente. Por el contrario, la representación de su función como mediador se anuda a horizontes de relaciones con lo estatal, que se encuentran, a su vez, jalonadas por las tensiones y dificultades de las políticas públicas efectivas presentes en el territorio y de sentidos más generales sobre las expectativas en torno a estos programas y cómo se concretan. Las características que describen los múltiples perfiles de mediadores se ligan a otros procedimientos del aparato estatal, en cuyo sentido se reconstruye la dupla formal/informal, al tiempo que se la resuelve bajo diversas operaciones simbólicas.

Perfiles múltiples: entre las redes de mediación y el acceso a políticas públicas

Las representaciones sociales sobre el rol de mediadores no reciben una única forma de elaboración, ni son ajenas a la experiencia que cada sujeto tuvo de la presencia estatal en el lugar. Por el contrario, involucran tanto la relación con quienes encarnan las redes de mediación y la participación en los programas desarrollados en el barrio.

El análisis de los entrevistados se guiará por las cuatro combinaciones que resultan de cruzar la relación con referentes locales -más o menos extendida- con la participación en programas de implementación territorializada. Estas dos variables de segmentación tampoco tienen una relación simple entre sí ni suponen la presencia de una serie de rasgos típicos. Si se quiere, la relación con el Estado no se reduce a dos grandes categorías polares, una de vecinos que integran programas de asistencia a través de su vínculo personal con mediadores y otra de quienes carecen de esas relaciones y no fueron beneficiarios de planes de empleos. Las redes de mediación poseen una diversidad que excede a la asistencia y el acceso al Estado no asemeja a una cadena única y solidificada

por la reciprocidad personal, en la que dicha asistencia abre la puerta a otros programas. Dentro de cada una de las cuatro categorías de entrevistados, cabe ubicar disímiles contactos con referentes -diferenciadas según la política pública o el referente en cuestión- así como la recepción de múltiples programas.

A grandes rasgos, se sostendrá que entre quiénes fueron beneficiados de esas políticas o mantuvieron relaciones relativamente extensas con mediadores, las representaciones tienden a focalizarse sobre la faceta propiamente estatal de su rol y no en la existencia de intercambios duraderos, anclados en relaciones de reciprocidad personalizada. Como resultado, valoraciones disímiles de los referentes pueden acompañar una tematización de las modalidades de presencia del Estado en el barrio, que

significa un repertorio de interlocuciones con diferentes planos e instancias. Esta operación, así como legítima a las modalidades territorializadas e informales de acceso, no valida de por sí a los referentes e incluso acompaña un fuerte distanciamiento respecto a ellos.

Por el contrario, entre quienes no participaron de estas políticas ni tuvieron vínculos con referentes locales, tiende a producirse una impugnación más general de las modalidades territorializadas y personalizadas de intervención, que acompaña un distanciamiento más amplio respecto a distintas personificaciones emparentadas –a nivel de las representaciones- con lo estatal.

El siguiente cuadro resume la relación entre la doble segmentación de entrevistados y sus perfiles de representación social:

Cuadro 1:
Sistematización de perfiles de entrevistados

	Proximidad a mediaciones	Distancia a mediaciones
Acceso a políticas públicas	Inscripción de la mediación en modalidades de presencia estatal. Resolución simbólica de sus facetas informales	
Sin acceso a políticas públicas		Impugnación de modalidades territoriales y referentes

Fuente: Elaboración propia.

El trabajo de campo que permitió la construcción de datos fue realizado en el marco de un seminario de la Carrera de Sociología de la UBA². Se llevaron a cabo colectivamente

26 entrevistas en dos relevamientos de noviembre de 2018 e igual mes del 2019. Dichas entrevistas fueron de tipo semi-estructurado y

2 Seminario de la carrera de Sociología de la UBA: “Explorando la periferia. Sociabilidades y representaciones en barrios segregados del Gran Buenos Aires”. Equipo de Trabajo: María Maneiro; María Carla Bertotti; Santiago Nardin; Javier Nuñez; Diego Pacheco. En 2018 participaron del campo los estudiantes Bettina Cotta; Josefina Larrea; Julieta Calar-

co; Lautaro Mateu; Lucila Amari; Maite Sánchez Goitía; Manuela Díaz; Mirel Mercuri; Pilar Pittaro; Rodrigo Carballo. Del trabajo de campo de 2019 formaron parte Estévez Emilce; Hoffman Matías; Medruin Maribel; Redin Amanda; Rubin Juan; Sorrentino Lucía; Villar Florencia; Molina Joaquín; Bolaunzarn Jorge; Ceballos María Clara; Carini Forciniti Melani.

fueron hechas a vecinos de La Matera que circulaban por la plaza que designa el centro del barrio, con los que no se tenía contacto previo. Esta modalidad permitió contar con entrevistados de variada proximidad a núcleos de politicidad de la zona, diversificando la muestra.

La selección de entrevistados siguió criterios de edad y género. La implementación de estas cuotas buscó componer una muestra heterogénea a su interior, que fuera sensible a diferenciaciones en términos de distintas variables, como las que vinculan a habitantes de barrios populares con lo estatal en general como distintas trayectorias laborales y de inserción barrial. Así, en la fase de análisis, se aplicaron otras segmentaciones -como las dos desarrolladas más arriba-, en vistas a reconocer modalidades diferenciadas de representación de los mediadores locales. A partir de este muestreo teórico se realizó una selección de ocho entrevistados, que permiten ilustrar las cuatros grandes categorías de segmentaciones elaboradas.

Las cinco secciones siguientes presentan entrevistados según la categoría del cruce de esas dos segmentaciones a la que pertenezcan. En cada sección, se presentan diferentes casos, marcados por la participación en políticas diversas o en redes de mediación disímiles.

Participación y redes de mediación: perfiles no tan típicos del “círculo cálido”

En un barrio en el que las políticas públicas implementadas son diversas, pero tienden a compartir el solapamiento de modalidades formales e informales, los perfiles posibles de mediador exhiben características semejantes, que remiten a la tramitación y concreción de esos programas. De ahí que a políticas y mediadores múltiples pero análogos, pueda suponerse la presencia de círculos cercanos a los referentes que presigan esa tensión.

Gonzalo y Mónica tuvieron frecuentes y extensos vínculos con distintos mediadores.

Ninguno de los dos integró el círculo más próximo, pero fueron beneficiarios de distintos programas que los involucraron en redes de mediación. Esa relación fue, además, “exitosa” en el caso de los dos entrevistados. Gonzalo accedió a planes de asistencia; Mónica fue beneficiaria de programas de empleo y su casa fue parcialmente finalizada por el Estado.

De los tres entrevistados, Gonzalo se acerca más al perfil típico del “cliente”, que ingresa a las redes de mediación a partir de una política de asistencia. Cabría esperar, por tanto, que describiera los rasgos de los referentes del barrio en términos de cierta reciprocidad. Sin embargo, la representación se aparta de este modelo de acceso a cambio de acompañamiento:

G: [El barrio] Tenía tenía, ahora cayó preso, le hicieron una causa a él también porque, no sé porque causa le hicieron y lo metieron preso. Pero él tenía el contacto, él mandó hacer la plaza esta, la plaza, la salita, el colegio, el asfalto después de ahí ya no se hizo más nada (...)

E: ¿Y qué cosas les piden los vecinos generalmente?

G: ¿Generalmente? Y que hagan que le presten atención a la gente que se inunda que ayuda por lo menos, que ayuden con lo que puedan mercadería, ropa, eso no más le piden.

E: ¿A Clodio o a la señora?

G: A los dos (...) Porque ellos tienen están más cerca del gobierno de la municipalidad y ellos son.” (Gonzalo, 26 años, albañil)

G: Me preguntó si yo trabajaba algo, no le digo, y me pregunto si yo quería entrar en eso que ella estaba en eso, sí le digo, y ahí a los pocos meses me salió (...)

E: ¿Y cuándo dejaste de recibir el plan?

G: Cuando me sacaron ya después, ya no pude, ya le hablé y ya no me sacó más (...) le dije que porque me sacó y no me dijo nada: “no te sacaron de allá” -me dice; era más obvio que ella me sacó porque no, yo no le dí más, ya no le pude dar más y...” (Gonzalo, 26 años, albañil).

En los dos fragmentos, Gonzalo menciona a tres mediadores: Clodio -la principal figura de La Matera- y luego a dos mujeres -una brevemente en la primera cita, ocupando un plano un tanto semejante a Clodio y otra que protagoniza el final, y con quien Gonzalo parece haber tenido mayor trato. La participación de estos referentes en ciertos ilegalismos podría explicar, desde ya, las críticas que reciben; podrían sobrevivir, en cambio, un sentido que enfatizara los intercambios con los habitantes de La Matera, aun si remaricara sus características truncas. Empero, la representación de los referentes remite sólo parcialmente a esta supuesta reciprocidad. Su tematización tiende a personalizar el papel ocupado por el mediador vinculado a un plano más amplio, en el que se presentan otras instituciones, recursos y formas que exceden la acción pura y singular del referente.

Así, la primera cita recupera los programas obtenidos por La Matera a través de la intermediación de Clodio: la escuela, la plaza, el centro sanitario y el asfalto serían producto de un trabajo personal -propio del referente- caracterizado por la interlocución con el Municipio. Clodio trasmuta, en el plano del sentido, en el referente “del barrio” -como se da a entender al principio- sin que se desarrolle alguna suerte de relación de representación, o siquiera sin involucrar un significado que lo emparente a una dilatada cadena desde la que los reclamos anclados localmente arribarían al Municipio y regresarían en forma de soluciones diversas. Por el contrario, los referentes tenderían a regularizar un anclaje territorial, operativizando -desde la perspectiva del habitante del barrio- los canales que permiten

acceder a ciertos programas y recursos. De ahí que la figura del mediador sea tanto personalizada (*que le presenten atención a la gente*) como general, desanudada de políticas específicas (*después de ahí ya no se hizo más nada*).

Por supuesto, esta representación no deja de ser la contracara simbólica del desplazamiento territorializado de la política social posterior a los años 90'. En términos de cómo se tematiza a la figura del mediador, sus rasgos no remiten a la esperada reciprocidad personalizada, con lealtades barriales e intercambios regulares, que generan obligaciones a futuro. Lejos del *big man*, pero cerca de un Estado, de modalidades particulares (Sahlins, 1974), los mediadores de Gonzalo poseen mucho de redistribución y poco de reciprocidad -por retomar la disyuntiva clásica de la economía sustantivista- (Polanyi, Arensberg y Pearson, 1976).

De ahí que, en la segunda cita, lo personalizado y lo arbitrario pueda ser reunido con una referencia a normativas que, más abarcadores, poseen consecuencias bien concretas. Gonzalo relata cómo una mediadora le impidió seguir cobrando cierto plan de empleo, ante su negativa a cederle parte del cobro. La anécdota es frecuente entre los entrevistados y cabría ser simplemente interpretada en términos del rechazo al aprovechamiento que los mediadores hacen de su posición. No obstante, resaltan dos instancias en las que el sentido del referente dialoga con criterios impersonales sólo que procesados y concretados a través de su función. Por un lado, la tramitación del principio del fragmento (*Me preguntó si yo trabajaba algo; no, le digo*) actualiza a la necesidad personalizada como criterio de merecimiento (Quirós, 2008). Por el otro, cuando la referente debe justificar que Gonzalo ya no percibe el plan, lo remite a una instancia, si se quiere, burocráticamente superior: *allá*, remisión nebulosa que da cuenta de algún Ministerio u oficina administrativa. Gonzalo lo explica como una excusa poco creíble de la mediadora

aunque no deja de resaltar su rol como parte de un repertorio de interlocuciones con un plano estatal más amplio, aunque igualmente impreciso.

Esta ambivalencia entre lo personalizado y las normas -en la que se dan contradicciones, pero también continuidades- puede ser reconocida en las referencias del entrevistado a las políticas habitacionales concretadas en La Madera. Gonzalo era muy joven cuando ocurrió la ocupación y sus memorias tienden a recrear la posición de su familia, que -al parecer- mantenía una cercanía con Clodio que Gonzalo no heredó. Cuando se refiere a la disposición territorial de La Madera -una cuestión que las tomas clásicas solía ser realizada por las organizaciones (Maneiro, 2020)- nuevamente destacan estos movimientos de lo personal hacia lo estatal, aunque ahora involucrando ciertas pericias técnicas más específicas:

G: Y había varios que se pelean por organizarse, pero el que más anduvo con nosotros es acá en el barrio fue [Clodio] (...) él vive allá pero él tiene en cuenta esta, esta zona nada más, a donde estamos nosotros no, como si fuera que él manda acá no más, pero él es el que organizó todo

E: ¿Cómo llegaste a ese terreno el que estás ahora? (...)

G: Ya estaban algunas gentes estaban levantando su casita ya, porque ya nos dijeron que no nos iban a sacar, después vinieron los agrimensores y dijeron no este va a ser espacios blancos, espacios verdes vamos a correrlos más para allá y nos corrieron para allá otros más para allá y quedamos ahí.

E: ¿Y ustedes ya habían hecho algo en el terreno?

G: Nosotros teníamos una casilla, teníamos la casilla plantamos ahí, después cuando dijeron que había que salir de ahí porque era espacio

verde nos volvieron a otro terreno. (Gonzalo, 26 años, albañil).

Clodio es actualizado como gran organizador de La Madera, en especial en sus primeros años. Lejos del momento de su detención, la evocación a su figura se aproxima a ciertos rasgos de cuidado de los habitantes, quizá implicando una tácita gratitud. Desde este punto de partida, Gonzalo lo describe como quien da orden al conjunto del territorio. Empero, la segunda cita exhibe una experiencia apartada de la representación del mediador: la disposición urbana del barrio es el resultado de una planificación estatal impersonal, ajena a las ocupaciones específicas del espacio que dio lugar a La Madera y que resuelve sus distancias con la realidad del territorio a través de un ajuste al diseño -y no, en clave personalizada, del diseño a sus habitantes. Así, la familia de Gonzalo debió trasladarse a otro lote y la zona ocupada originalmente fue demarcada como espacio “verde” por agrimensores.

Más allá de la especificidad de lo habitacional en relación a los programas focalizados de asistencia, el sentido del rol del mediador y los efectos a los que lleva su acción vuelven a lidiar con un plano personalizado y otro general. Por un lado, Clodio organiza al barrio e incluso en su interlocución brinda cierta unidad -aunque precaria y más simbólica que institucional. Por el otro, el Estado se concreta en normas y formas que no son ajenas al papel del mediador pero que lo superan e incluso -como en la última cita- lo tematizan en cierto lugar secundario. Nuevamente, la coexistencia de estos planos remite escasamente a la reciprocidad entre mediadores y clientes; antes bien, se presentan vínculos esporádicos, múltiples -incluso segmentados-, en los que el referente conforma un polo personalizado e informal que lidia con una contraparte formalizada al tiempo que la implementa bajo modalidades particulares -y no exentas de momentos de arbitrariedad.

Los vínculos de Gonzalo con mediadores territoriales se dieron principalmente en relación a la asistencia –y sólo vía su familia en lo habitacional. Mónica, de 46 años al momento de la entrevista (2018), participó de las redes organizadas por Clodio durante bastante tiempo, integrando un círculo relativamente próximo al principal referente, que le facilitó al acceso al Plan Federal de viviendas y a algunos programas de empleo. Su representación de las características de los referentes reúne posicionamientos disímiles:

E: ¿Sabes cómo se consiguen [los planes]?

M: Por punteros políticos (...)

E: ¿Para tener un plan, que crees que se debería hacer para mantenerlo?

M: Trabajar (...) Van a marchas, van a cortes, movilizaciones (...)

E: ¿Por qué dejaste de percibirlo?

M: Porque vinieron las cooperativas y lo sacaron (...) Ojalá tuviéramos Argentina trabaja, es como una cooperativa. Una hermana de mi hija la más chica, trabaja en Argentina trabaja y tiene 5 chicos y cobra eso y la asignación, y ella se resuelve con sus hijos y lo veo perfecto

M: Si me gustaría aprender otro oficio. Lo que me gusta mucho es lo que se base en lo social. A mí me gusta mucho lo que es el trabajo en la comunidad. A mí me gustaría trabajar en un municipio. Pero que, en un municipio y llegar a un barrio así que hay muchas necesidades y tratar de ayudar a la gente y al barrio para poder vivir mejor porque este barrio se hizo hace 18 años pero vos lo ves y está muy bien el barrio pero otros barrios que tienen El Tala hace más de 50 años que está y recién ahora le están haciendo las cloacas y yo no quiero esperar 50 años, tengo 46, para que mi hija o mis hijos

que viven acá, y mi nieta que vive acá tenga un barrio mejor el día que yo ya parta (Mónica, 46 años, empleada eventual)

El principio del primer fragmento bien podría haber sido dicho por un vecino de escasa vinculación con los mediadores locales: el énfasis en la faceta partidaria, que entraña un distanciamiento, suele encontrarse en las representaciones de quienes se encuentran alejados de las redes de mediación (Auyero, 2001). Sin embargo, Mónica no impugna *per se* los programas de asistencia: le gustaría acceder a una cooperativa, como las del ya entonces extinto Plan Argentina Trabaja. Ciertamente, la entrevistada tiende a edulcorar un tanto los beneficios de esos programas de asistencia aunque los escinde de la referencia anterior a la participación en marchas impulsadas por mediadores (*punteros*).

La segunda cita prolonga las aspiraciones de Mónica hacia cierta situación moderadamente ideal: quisiera adquirir –en una sugerente clave de “oficio”– un trabajo territorial, en el que el Municipio descendería al barrio resolviendo las necesidades de sus habitantes. En concreto: los objetivos de Mónica no distan demasiado de las prácticas de un mediador sólo que –en su perspectiva– aparecen desprendidas de su faceta partidaria y encarnadas en ella misma. Esta objetivación en la voz del enunciador genera un posicionamiento diferente, en el que punteros y marchas devienen contingentes para la definición del referente y sobrevive una interlocución deseable con el horizonte de demandas ancladas localmente: el Municipio.

Finalmente, Mónica menciona que La Madera –un asentamiento relativamente joven– posee una serie de servicios de los que carece El Tala, una toma clásica de los 80’, hoy ya consolidada en un barrio más. Esa diferencia entre territorios no es ajena al rol que tuvo Clodio, a quién al fin y al cabo, Mónica conocía:

E: ¿Nos mencionaste un par de veces a [Clodio], que tipo de rol cumple en el barrio?

M: Cumplía, tenía sus defectos, la droga y fue capturado. Todo el barrio decía, todo el barrio la sabía. Yo trabajé para él, desde el principio.

E: ¿Está más tranquilo el barrio?

M: Esta mucho más tranquilo, porque antes el municipio no podía entrar y ahora sí. Todo tenía que pasar por él, era su coima.

E: ¿Había cosas que él gestionaba para el barrio?

M: Sí, el colegio si hizo por la lucha de él, la plaza se hizo por la lucha de él. El conoce cada punto donde están las bocas de agua, las llaves de agua. El conoce cada familiar, en qué año vino, en que año no vino, cuanto, todo, quien murió quien no murió, todo (Mónica, 46 años, empleada eventual)

El extracto acentúa los ilegalismos en los que Clodio se involucraba, mientras tematiza elementos derivados de la relación de los vecinos con él y de su interlocución con el Estado. Destaca cierta temática de reciprocidad –o por lo menos un énfasis en la lucha personal del referente por su territorio, aunada a un conocimiento exhaustivo y particularizante del lugar. Sin embargo, en modo alguno predomina una valoración positiva de la figura de Clodio.

La mención a la incapacidad del Estado municipal en el territorio recuerda a la noción de “guardabarrera”, propia de la bibliografía sobre maquinarias políticas (Auyero, 2001, Zarazaga, 2017). En conjunto, la representación que desarrolla Mónica deja poco espacio para las ambigüedades entre la acción personalizada del mediador y otras instancias estatales: el polo de Clodio persiste como un núcleo de informalidad personalizada, arbitraria pero el balance con lo formal se encuentra reducido. La acción del mediador desplaza los objetivos

de la política pública hacia la parcialidad de Clodio sin retornar hacia un plano pretendidamente formalizado, como en la anécdota de Gonzalo sobre la pérdida del plan de asistencia o la pericia técnica de los agrimensores.

Mónica y Gonzalo tuvieron una participación en redes de mediación marcada fuertemente por programas de asistencia. Si bien la memoria de diferentes programas habitacionales no fue ajena a su representación, si incluía una elaboración desde la experiencia –con modalidades particulares- en planes de empleo. En buena medida, la literatura académica sobre los referentes se ha concentrado en mediadores involucrados en este tipo de políticas (Zarazaga, 2017). Desde ya, el caso de La Madera involucra la complejidad de una intervención estatal multidimensional –desde asistencia a planes de vivienda. Sin embargo, la tematización de formas de interlocución personalizadas y de implementación de políticas sociales territorializadas puede darse a partir de perfiles de mediación diferentes, apartados de los programas asistenciales.

En los dos entrevistados, primaron menciones negativas a los mediadores locales. Los vínculos con los referentes destacaron por su carácter inestable, frágil sino distanciado: incluso Mónica, que al parecer participó extensamente de las redes de mediación de Clodio, manifiesta una relación endeble, sin demasiados efectos más allá del acceso a programas. Las características de esos lazos cuestionan los supuestos sobre los intercambios entre mediadores y “clientes”, las esperadas obligaciones a futuro y sus efectos político-electorales. Más allá de cuáles sean las representaciones que los “jefes” políticos tengan de estas redes (Zarazaga, 2017), casos como los de Gonzalo o Mónica representan al perfil más próximo a los referentes, sin que se establezca con ellos una relación de reciprocidad, que actualice las descripciones antropológicas sobre ese patrón de intercambios (Sahlins, 1974).

Un “círculo cálido” atípico: mediación por fuera de la asistencia

Roberto integra un tipo de entrevistado difícil de precisar: no integró ningún programa de asistencia y su trayectoria laboral fue relativamente sólida en comparación a sus vecinos. Empero, al momento de la entrevista (2019) trabajaba para una empresa constructora del Plan de viviendas -cuyas obras estaban detenidas- y había tenido una vinculación prolongada en la implementación de esa política, así como de otras conexas que formaron parte de la regularización del barrio. En la cita siguiente, se refiere a la presencia de referentes en el barrio:

E: ¿Hay alguien que ayude con todos estos problemas de los que estamos hablando?

R: Y ahora no, ahora es como que el barrio se cansó. Había como decía un puntero político. Mira que buena persona que es que ya está preso, 2 años preso está ya. Ya te dice dónde está, te dice quién es. Pero no, ahora no hay, no hay.

E: ¿De qué forma ayudaba ese puntero?

R: No, no sé si ayudaba, armaba berrinches, armaba. Decía, bueno, vamos al municipio, vamos a hacer quilombo para que nos... eso hacía.

E: ¿Otros delegados no hay?

R: No, no hay (...) No, los únicos que están la gente del municipio, que barren, limpian el colegio, o sea son planes del municipio (Roberto, 50 años, sereno)

A grandes rasgos, su descripción de Clodio no se aparta de la representación desarrollada por otros entrevistados con escasas vinculación en redes de mediación. Roberto es un entrevistado informado y puede proveer de detalles: conoce, por supuesto, la detención de Clodio pero agrega situaciones específicas, en las que

reconstruye su posición de enunciador como observador fehaciente tanto como apartado de los protagonistas. Desde esta mirada, Clodio mantenía relaciones duales con el Municipio: permitía la llegada de programas al tiempo que organizaba reclamos (*hacer quilombo*). Como ocurría con Mónica y en especial con Gonzalo, las interlocuciones de Clodio construían una espacialidad del barrio: él era -siempre en la representación del entrevistado- *el* puntero de La Matera, por más que su acción sea impugnable. La detención de Clodio elimina, por tanto, la presencia de referentes (*delegados*) aunque el personal municipal que trabaja en las instituciones del barrio -presumiblemente vecinos- pasan a un lugar incierto.

Ahora bien, la trayectoria de Roberto no incluyó únicamente esta ajenidad a los referentes, alimentada por un distanciamiento de los programas de asistencia. Su vivienda fue construida por el Plan Federal y conoció de cerca su implementación, como puede leerse en las dos citas siguientes:

E: ¿Cómo accedió a ese plan?

R: Venía un inspector de municipio, miraba el terreno, veía las medidas, nos anotábamos, era como una licitación. Llevaban los datos y de allá venía, me decía: “Sí, te la aprobaron, la hacemos

R: Eh, la misma persona que vino, que se llama Rafael, que es del municipio, que vino me dijo “sí, te hacemos la vivienda”, es el mismo que me vino a traer este papel. O sea que supongo que ellos manejan el tema de la escritura (...) como yo estoy en la empresa. Él iba a la empresa a controlar y, aparte, soy vecino, me decía “Roberto, vamos a pasar la voz de que tal día nos vamos a juntar para charlar sobre tal cosa”. O sea, se pasaba de vecino en vecino (Roberto, 50 años, sereno)

Entre las dos citas, las fronteras entre lo formal y lo informal resultan desplazadas. El primer

fragmento da cuenta de una modalidad aparentemente impersonal de ubicación estatal de los destinatarios de un programa habitacional: la inspección del terreno y la tramitación (*nos anotábamos*) certifica a los beneficiarios aceptables, necesitados; el conjunto del proceso incluye -en el plano simbólico- una pretensión de transparencia, resumida en la analogía con la licitación. En cambio, cuando en el segundo extracto Roberto precisa la implementación de esos programas, el proceso deviene incierto: un empleado municipal y el propio Roberto transmutan en agentes -entre formal e informales- encargados de la circulación de información en el territorio. Una vez más, la representación y la experiencia de la presencia estatal en el lugar se encarnan en la propia trayectoria del enunciador, convertido en un símil del mediador, sólo que enfatizando el modo en que se concretan ciertos programas. Roberto reconstruye un polo personalizado que no resulta antinómico respecto a lo formal, sino que aparece como una suerte de puente a través del cual se concretan mejoras en el territorio.

Roberto presenta un perfil de participación en políticas públicas en las que lo formal y lo informal resultan difíciles de ubicar, en las que el rol de mediadores ligados a entramados partidarios fue decisivo, pero en el que los habitantes del barrio también cumplen una función, actualizando bajo otras modalidades esa ambigüedad entre lo personalizado y la normativa que hace a las políticas territorializadas. La representación de esta complejidad de lo institucional -del modo en que se concreta la presencia estatal en el territorio- opera a través de núcleos de sentido semejantes a los que tematizan otras redes de mediación, pero apela a rasgos divergentes para significar a quienes las encarnan.

En los tres entrevistados, la instancia municipal como horizonte de apelación y resolución de problemas así como el contacto con el Municipio que caracterizaría al mediador des-

tacaron en la representación de su papel, significando un repertorio esperado de interacción con estatal. Esta tematización posee un componente prescriptivo pero no necesariamente anclado en una lógica de la reciprocidad entre vecinos y referentes sino en un modo de simbolizar la coexistencia de planos personalizados, informales -incluso arbitrarios- y otro estatal-formal que excede a las modalidades territorializadas de intervención, como si ellas suturaran la representación y la socialización de los sectores populares con el Estado.

Periferia exitosa: accesos a políticas públicas con escaso vínculo en redes de mediación

El acceso a programas focalizados no se encuentra limitado a los participantes a las redes de mediación: muchas políticas implican instancias personalizadas, que regulan quien recibe y quien no, pero con beneficiarios que integran una suerte de periferia distante, en la que el vínculo con el mediador se limita a la tramitación (“anotarse”). Los casos de Luisa y Clara pueden ser englobados en este perfil particular de destinatarios, que desarrollan una socialización disímil pero que también resuelve simbólicamente la complejidad de operaciones y procedimientos de una presencia estatal híbrida.

Luisa formó parte de la ocupación original del barrio en el 2000 y, unos años después, su vivienda fue construida a través del Plan Federal. Ella es pensionada y no tuvo acceso a programas de asistencia focalizados, aunque sí tiene un conocimiento relativamente detallado de las modalidades de acceso:

L: Las cooperativas son para estudiar, o para trabajar (...) Sí. Está bueno porque si vos estudiás, terminás todo lo que es el colegio (...)

E: ¿Y qué hay que hacer para que te anote?

L: Y no, vos le llevás la fotocopia del documento y el cuil, como te dije. Nada más. Y ya si ellos después te ponen para que vos salgas y cobrás (...) Sí. Ella está en la política (...) De acá de Quilmes (...)

E: ¿Y los vecinos se le acercan a ella a pedirle?

L: Hay muchos que sí. Aunque dicen “No, ahora no estamos anotando”. Vos ves que están anotando y ellos ven la cara tuya y si les gusta te van a anotar y si no, no (...)

E: ¿Y tienen que hacer algo a cambio?

L: Ponele, si querés Copa de Leche, te tiene trabajando con ella. O trabajando así en el barrio, cortando pasto, limpiando la zanja. Pero estos ahora hace rato que no están haciendo nada. Está parado por lo que perdió coso (En referencia a Martiniano Molina) (...)

E: ¿Qué pensás que tendría que hacer?

L: Anotar a la gente que ella sabe que necesita, negra. Y andar. Si hay mucha gente que está desocupada. Mucha (Luisa, 50 años, pensionada)

Como resulta esperable de quiénes no tuvieron una proximidad a las redes de mediación, rápidamente la referente que menciona adquiere caracteres, si se quiere, “politicistas”. No obstante, en modo alguno esos rasgos dan lugar a una caracterización del referente como pura decisión unilateral, que en soledad resolvería el acceso al programa, y se guiaría solamente por su parecer. La mediadora a la que se refiere Luisa aparece como arbitraria (*ven la cara tuya y si les gusta*) pero la tramitación supone exigencias institucionales, disponibilidad y cuotas. La modalidad de tramitación adquiere rasgos prescriptivos, acordes a la experiencia de estos programas: Luisa no rechaza que el referente se encargue de resolver el acceso; le endilga los criterios de merecimiento

empleados, más cercanos a un capricho que a una necesidad auténtica.

Ahora bien, cuando se le pregunta por las políticas habitacionales, nuevamente se presenta una resolución simbólica de lo informal y lo formal:

L: [Clodio]. Y alquila las casas él. Y tiene varios terrenos acá. Y la gente no se mete porque él tiene gente brava, ¿entendés? Vos te metés, vienen los que andan con él, los mulos de él con revólver, te pegan, y así. Y la gente como que tiene miedo (...)

E: Claro. Y acá en La Matera (...), ¿sabés cómo fue la división de los terrenos?

L: Bueno, eso... Vino uno y medía los terrenos (...) De la Municipalidad, negra. Y ahí se fue acomodando la gente

L: Y no, ellos te anotaban para hacerte la vivienda.

E: La hacían ellos directamente.

L: Sí, sí. La gente que ellos tenían del Municipio, de la Municipalidad.

E: ¿Y vos sos dueña de la casa?

L: Sí, es mío. Yo voy, pido el papel y me salta el nombre de mi marido y de mi hijo mayor (...)

E: ¿Y cómo se enteraron ustedes de eso?

L: Y no porque viste que acá sale... Vos te enterás así por la misma gente. Vienen y te dicen “Ah, sabés Luisa están anotando allá por las viviendas”, y así. Y ahí vamos, nos anotamos y después se venían y te hacían (Luisa, 50 años, pensionada)

Los fragmentos de Luisa podrían ser interpretados como la contracara de los de Roberto, el

entrevistado de la sección anterior que formó parte, desde una empresa constructora, de la implementación del plan de viviendas. Instancias personalizadas informales dan lugar a un ordenamiento provisto de fuerte reconocimiento estatal: en el primer caso, a la disposición urbana del barrio; en el segundo, a las escrituras. Ahora bien, el polo informal es descripto bajo prácticas y rasgos disímiles. En el primer fragmento, la trayectoria de Clodio marca la evocación de las primeras semanas de la ocupación. Aún si violenta y arbitraria, la acción de ese mediador da lugar a un ordenamiento impersonal, en el que ciertos agentes municipales precisan las demarcaciones entre lotes. En el plano del sentido, entre ambos momentos se plantea una escisión, que la participación en ilegalismos de Clodio consolida al tiempo que explica.

Empero, en la segunda cita, el tránsito del contacto informal se prolonga en la normativa estatal. Luisa realiza una operación similar a la de su primer fragmento, referido a los planes de empleo: en los dos casos, el beneficiario “se anota” a partir de un contacto territorializado, pero el anclaje de la representación desarrolla un sentido análogo en términos de la operación estatal involucrada.

El caso de Clara, en cambio, da cuenta de una tramitación semejante –sin pertenecer a un círculo relativamente próximo al referente– pero en programas de asistencia cuyo sentido excede la representación usual de esas políticas:

C: Debe ser por los cupos, porque eran quince cupos y no me anotaron. Bah, me anotaron pero nunca me llamaron.

E: ¿Qué te parece este tipo de planes como mismo la Cooperativa que te piden estudiar? ¿Te parece bien?

C: A mí me gustaba. Yo cuando dejé de cobrar, a mí se me vino, no sé, todo abajo, Porque a mí me gustaba ir a estudiar. Aparte de estudiar yo

trabajaba en la copa de leche, en un merendero, todo eso es tema de la Cooperativa.

C: Había planes de adultos. Así, para terminar la escuela y le pagaban mil y algo, no sé cuánto. Pero a partir de los dieciocho para arriba, o de los dieciocho para abajo, no sé cómo es (...) Yo me enteré por mi hermana, que mi hermana se anotó. Yo no tenía documento, en ese tiempo cuando yo me anoté no tenía documento. Hice los trámites, todo para hacer el documento y cuando me salió ahí fui y me anoté (Clara, 27 años, feriante)

A diferencia de los casos anteriores, la descripción se concentra en la faceta educativa: de no ser por la referencia a la “cooperativa” y a la copa de leche, bien podría pensarse que la entrevistada se refería al Progresar. La aprobación de la finalización educativa como parte de la contraprestación ciertamente exhibe una posible línea de indagación sobre estas políticas y el modo en que son representadas por sus beneficiarios. En términos de su tramitación y de los criterios para permanecer en él, nuevamente la representación deja en un segundo plano al mediador y se focaliza en la presentación de documentación para cumplir con criterios impersonales (*hice los trámites*).

Empero, la cuestión de los cupos y la referencia a su hermana –quien le comunica cómo acceder– recrean el polo informal. Así, cuando Clara precisa las condiciones de salida del programa, introduce una figura de mediación abordada con rasgos particulares:

E: Este año dejaste de cobrar, ¿y por qué era?

C: Por el estudio (...) Sí porque si no estudiás no te pagan (...) Cuando yo me anoté me pagaban seis mil y algo, y ahora están pagando casi nueve mil pesos, que para mí está bien (...)

E: ¿Quién te dio a vos el plan?

C: ¿La persona que me anotó? (...) Era del barrio, sí. De ahí de cerca de mi casa (...) Él estaba con la política, sí. Estaba con este Gutiérrez, ¿puede ser? (...) Si, lo conocía yo (...) Eso salió de bolsillo de todos en general porque cuando nosotros nos juntábamos era en una casa que se alquilaba digamos, se alquilaba. Y ahí se construyó una casa que ahora es la escuela, que están estudiando (Clara, 27 años, feriante)

La mediadora en cuestión es novedosa en relación a los referentes antes mencionados por los entrevistados (Clodio y otros mediadores involucrados en la asistencia o en lo habitacional). Es difícil precisar la institución de la que participa (una cooperativa con una dimensión educativa), aunque el modo en que se explica la contribución de los beneficiarios resulta de interés como espejo de la anterior entrevista de Gonzalo -el primer entrevistado que perdió el acceso por no ceder parte del monto a una mediadora. El mediador de Clara integra la arena política local -o mínimamente ella lo cree próximo al Intendente que tuvo Quilmes hasta el 2015. Clara no apela a los usuales rasgos deslegitimantes del mediador: su presencia es un tanto neutra, mismo tono que emplea para dar cuenta de su contribución al alquiler del lugar y de su salida del programa; en todos los casos, existe una explicación anclada en el devenir de la política pública de la que participa (el referente tramita, el lugar debe ser mantenido, el cupo se agota), aun cuando el resultado final no beneficia a la entrevistada.

Cercanía sin acceso

La presencia estatal en La Matera no sólo es compleja en términos de su implementación sino de sus alcances: muchos habitantes del barrio no tuvieron necesidad de acceder a programas asistenciales o no fueron beneficiados con el proceso de regularización del lugar. Las siguientes dos secciones dará cuenta de la representación elaborada por quienes no tuvieron participación en estas políticas públicas.

Algunos entrevistados –especialmente jóvenes- poseen un vínculo con referentes locales sin haber tenido una experiencia directa o prolongada de los programas estatales presentes en el territorio. Rocío y Emilia pueden ser ubicadas en este perfil particular, aunque su proximidad con los mediadores se debe a distintas razones: mientras que Rocío conoce a un referente de La Matera, la madre de Emilia ocupa una función de importancia en una cooperativa.

Cuando a Rocío se le pregunta por los recursos que brindan los mediadores y por las relaciones con ellos, responde lo siguiente:

E: ¿Vos alguna vez necesitaste de su ayuda?

R: No, mi mamá sí. La ayudaron con camas y esas cosas. Porque había una vez que supuró la humedad del piso, arruino la cama entonces le pedimos camas y nos dieron camas.

E: ¿Consiguen por lo general los vecinos lo que piden?

R: No, no siempre. Tenés que si o si estar dentro de, no sé, un movimiento o tenés que conocer a alguien o una persona, un referente político que este dentro de un movimiento para que te ayude. Si no uno, vos por tus medios, vos siendo vos cualquier persona, ir al municipio no.

E: ¿Se dedican a otras actividades, hacen otras cosas?

R: Si, creo que trabajan en el municipio y esas cosas.

E: ¿Cómo se relacionan con la gente del barrio, como es la relación?

R: Bien, creo que bien. Siempre va a haber, ya te digo, vos conoces a un referente y es obvio que al otro no lo vas a querer mucho porque bueno estas con este entonces como que aquel no te

cae bien y es así. Pero sí, casi siempre se llevan bien (Rocío, 21 años, empleada eventual).

En los dos fragmentos, Rocío presenta redes de mediación típicas, focalizadas en la distribución de mercancías en situaciones de emergencia o -quizá- en algún otro programa de asistencia. En su perspectiva, lo personalizado del acceso no da lugar a su impugnación, siquiera cuando se considera que se trata de figuras arbitrarias que guardan ciertas pretensiones de exclusividad -una faceta ausente en el primer perfil de entrevistados, que mantenían relaciones más volátiles con los mediadores. Las redes territoriales de mediación son significadas desde cierto *ethos* descriptivo; en otras palabras, la entrevistada parte del carácter autoevidente de la proximidad con el mediador y de sus efectos. El resultado es un panorama un tanto optimista del vínculo con los vecinos del barrio, que cercena las facetas que exceden a la distribución de recursos: los mediadores son interlocutores con el Municipio o con cierta generalidad política, pero no parece tratarse de un elemento decisivo al momento de acceder a bienes, que arriban como si se tratase de un eslabón -sí bien decisivo- de una cadena.

El conocimiento de Emilia de las redes de mediación es mucho más detallado: su madre ocupa una suerte de presidencia formal de una cooperativa, posición que -en la representación de su hija- la lleva a un trabajo relativamente continuo y regular de tramitación de programas. Las dos citas siguientes dan cuenta de las relaciones de su madre con habitantes de La Matera y, en menor medida, con otros agentes e instancias estatales:

Em: Sí, la [cooperativa] de mi mamá se llama [Compañeros]

E: ¿Y cómo llegó ella a esa cooperativa?

Em: Y mi mamá, mi tía le dijo que estaba juntando personas de cooperativas que necesiten un lugar y mi mamá le dijo que sí, y hay per-

sonas que tienen cooperativas pero no tienen un lugar donde firmar donde estar, esas cosas, y mi mamá fue juntando esas personas y le dio un lugar.

E: Y tu tía ¿cómo es que se conectó ella por primera vez con una cooperativa? ¿Sabes cómo fue?

Em: Fue alguien de la Anses me parece, no me acuerdo muy bien

E: Pero ¿se le acercan los vecinos a veces?

Em: A pedirle ayuda si (...) De la cooperativa no cobraron la plata pero tienen la plata acumulada, fueron le pidieron la fotocopia, dos fotocopias que tienen que entregar en la ANSES mi mamá se la dio firmada y esas cosas y ahora van a cobrar (...)

E: Y tu mamá conoce gente del municipio, sabe cómo ayudar a destrabar esta situación y eso

Em: No, mi mamá no, tal vez tiene una persona conocida que es de ahí y ella no más le dice que tienen que hacer que tiene que sacar fotocopia que tiene que hacer esto qué tiene que ir a reuniones eso no más”

Em: Sí, lo veo porque van le golpean, le golpean mi casa hablan con mi mamá que si tiene un plan que esto y lo otro y mi mamá le tiene que explicar que no le dieron ningún cupo todavía a ella y que esto y que lo otro.

E: Claro, ¿cómo es el tema de los cupos?

Em: Te dan tal, te dan por lo menos diez cupos, y esos diez cupos lo tienen que usar diez personas. Te anotan a una lista y de ahí la llevan al municipio. (Emilia, 18 años, empleada eventual).

La trayectoria de la madre de Emilia resulta interesante como ejemplo de la modularidad de las formas estatales y de cómo relaciones informales se ajusten, modifican y recrean a los requisitos de ciertas normativas. La conformación de cooperativas constituyó una exigencia de los programas de asistencia a partir del 2010, como parte de un cambio de las políticas sociales desarrolladas por el Estado nacional (Hudson, 2018). La anécdota del principio pareciera dar cuenta de ese proceso o por lo menos de uno análogo: en la reconstrucción de Emilia, su tía le dice a su madre que necesitan un lugar. En cambio, en el resto de los fragmentos, la posición de la madre de Emilia no es tanto la de organizadora de un local o un establecimiento sino una suerte de ventanilla estatal informal, ubicada entre vecinos conocidos y oficinas públicas. El “lugar” necesario destaca más como espacialidad social que como contenedor físico: la casa de Emilia se habría convertido en una suerte de pseudo-oficina pública, pero su emplazamiento es altamente contingente respecto a la posición de mediadora.

En términos de sus prácticas y de las interacciones en las que participa, la madre de Emilia es una mediadora –aunque con un incierto vínculo con su hermana (una referente de mayor jerarquía). La representación de su función recrea los núcleos temáticos que ligan lo formal y lo informal de la mediación personalizada sin apelar a los rasgos considerados típicos del mediador (su endeble adscripción partidaria, su arbitrariedad, etcétera).

Emilia tematiza el momento de “anotar” a los beneficiarios pero la función de mediación aparece constantemente excedida por otros planos formales, de los que emanan requisitos, cupos o problemas administrativos; incluso su interlocución con el Municipio se presenta exigua y de escasa eficacia (*tal vez tiene un persona conocida que es de ahí*). Así, el conjunto de la representación de Emilia no apunta a una suerte de intercambio con otros actores: ni con

sus vecinos, ni con agentes estatales de mayor jerarquía mantendría su madre algún tipo de vínculo de reciprocidad.

Una forma estatal ilegítima: la periferia sin acceso

Un cuarto perfil de entrevistados está integrado por aquellos que no participaron de redes de mediación ni tuvieron acceso a las diferentes políticas focalizadas. En estos casos, no haber solicitado programas de asistencia o no haber sido beneficiario del proceso de regularización del barrio genera un distanciamiento respecto a los referentes, pero que no es ajeno a la memoria de los programas desarrollados en el lugar. Lucas representa un perfil marcado por el acceso al lote mediante una compra informal, producido hace pocos años. Cuando se le pregunta por la presencia de referentes en el barrio, rápidamente recurre a la asimilación a “punteros”, solo que añadiéndolo una valoración distinta de las modalidades personalizadas de tramitación:

E: Che, y con todos estos problemas que nos mencionaste de la inseguridad, pero también de las inundaciones y la basura. ¿Hay alguien que los ayude con estos problemas?...

L: (interrumpe) No.

E2:... a reclamar con estos problemas.

L: No, no. Ya te digo, los punteros políticos. Y acá hay uno. Había dos, pero uno está preso ahora, por narcotráfico (...)

E: ¿Y esos punteros no los ayudaron nunca con algún tipo de esos problemas?

L: (superpuesto) No, no. No. Nada.

E: ¿No? Y... y sabemos que antes acá en el barrio había delegados, ¿no?

L: Claro, bueno, lo que... son los famosos punteros políticos.

E: Ah. ¿Y entonces sigue habiendo uno?

L: Una señora.

E: ¿Y ella qué hace?

L: Buena pregunta (...) Buena pregunta porque yo no... la verdad le han reclamado un montón de cosas y las cosas siguen igual. O sea, qué hacen, no sé... (Lucas, 29 años, empleado metalúrgico).

Si bien los entrevistados anteriores tendían a apartarse de los referentes que mencionaban —en especial los más identificados con la asistencia—, en el caso de Lucas se presenta una representación de las redes de mediación que tiende hacia una impugnación más general. Él menciona a los dos referentes de mayor peso de La Matera: Clodio, por un lado, y una mediadora ya mencionada por algunos entrevistados anteriores. Los ubica lejanamente y recrea esta vinculación entre mediador y Estado que construye una espacialidad del barrio desde la perspectiva de la implementación de políticas. Sin embargo, a diferencia de otros entrevistados, no se los relaciona a alguna instancia previa más productiva —como habría sido la de Clodio.

De esta manera, la posición del referente queda aunada a una rol de por sí rechazable. El elemento prescriptivo cede a una descripción que acentúa las motivaciones espurias de distintos actores de la clásica cadena de las “maquinarias políticas”:

L: Son eh... la eh... acá es la típica que acá viene alguien un porque... tiene un poquito de poder en la Municipalidad y va a buscar los votos (...) Y... para el que esté arriba. O sea, para el que esté... ponele, ¿ves?, este tiempo, Martiniano, ponele, que quería ganar votos, vino y reformó todo el CIC (...) Y, es fácil. Eh... no sé,

eh... ponele, yo voy y le reclamo que quiero que me hagan la casa, y van 10 personas más por el mismo reclamo... Ella va y “mirá, bueno, hacele las 10 casas a estas persona. ¿Cuánta plata sale hacer esa 10 casas?” “tanto” “Bueno, yo de ahí quiero tanto (Lucas, 29 años, empleado metalúrgico)

Cientes, *brokers* y patrones se personifican en la cita de Lucas encarnándose en una serie de sujetos necesitados —aunque manipulables— un Intendente necesitado de apoyo electoral y un mediador que aprovecha su situación de intermediario de programas tanto como de lealtades políticas. Paradójicamente, en la representación del entrevistado, las redes de mediación sobreviven con una fuerte cohesión interna o, aunque sea, con efectos claros sobre la política local. En paralelo, la representación reduce las múltiples dimensiones de las políticas territorializadas a su componente partidario.

Esta doble operación —de borramiento de la diversidad de referentes y de resalte de su supuesta faceta partidaria/inmoral— genera una impugnación de las modalidades territorializadas, pero no puede ser interpretada como una defensa de otro tipo de presencia estatal en el barrio. Si se quiere, el entrevistado no es un defensor de una concreción universalista de derechos consagrados. Por el contrario, su rechazo tramita los polos de lo informal y formal del Estado, sólo que subordinando el último al primero y situando a La Matera como el espacio en que el que múltiples arbitrariedades e ilegalismos se suceden unos a los otros.

La posición de Lucas responde, empero, a un posicionamiento un tanto extremo en términos de las variables de segmentación: un entrevistado que no sólo no participó de políticas territorializadas ni de redes de mediación, sino que además tiene una experiencia de los programas presentes en La Matera relativamente breve, en comparación con los entrevistados anteriores. Desde luego, su condición de empleado en condición de formalidad de

una rama industrial justificaría otro tipo de abordaje, en el que su afiliación laboral se relacionaría con el establecimiento de distinciones en relación a sus vecinos y al mundo de la asistencia (Castel, 2010).

Así, entre quienes no integraron redes de mediación ni participaron de los programas territorializados del barrio se presentan mayores distancias con las representaciones de los otros tres perfiles de entrevistados. Mientras que ellos tramitaban de maneras disímiles la coexistencia de modalidades formales e informales que hacen a la presencia estatal en el territorio, este último perfil tiende a focalizarse en el rol de los mediadores, dilatándolo y subordinando otras dimensiones de la estatalidad a ese sentido. La Matera, polo irradiante de la informalidad, destaca por un carácter fallido de la intervención estatal que no cede ante el elemento prescriptivo, capaz de validar el componente personalizado de las políticas públicas.

Conclusiones

Las representaciones sociales lidian con las ambivalencias de modalidades de implementación de políticas públicas territorializadas, que imponen sentidos oficiales -estatales y normados-, pero contradictorios, con elementos informales regulados por instancias que prescriben lo formal. La presencia de estos programas puede exceder a la asistencia social focalizada: si bien guardan relaciones con ellas a través de actores (mediadores) o sentidos atribuidos, desde políticas habitacionales hasta programas relacionados con la finalización escolar se dan formas de presencia estatal híbrida, especialmente en el momento de acceso. Paralelamente, las representaciones sociales también tramitan las múltiples personificaciones de los mediadores, asignándoles rasgos diferenciados según su anclaje simbólico en otras construcciones de sentido o a partir de la trayectoria de los referentes.

Así como la concreción institucional de estas políticas se muestra diversa y ambigua, las vinculaciones de los habitantes del barrio en las redes de mediación también parecen distanciarse de los modelos clásicos de clientes y mediadores. Incluso los entrevistados de mayor proximidad a los referentes elaboran representaciones a partir de la endeblez organizativa de la que participaron, entroncada antes en el acceso a políticas públicas que en la integración en agrupaciones informales, flexibles, pero relativamente continuas. Las especificidades del caso -un barrio marcado por un referente de fuerte predominio, pero caído en desgracia al momento del trabajo del campo- explican la experiencia de los sujetos cuanto imponen interrogantes respecto a cómo se han descrito a estas y acerca de las transformaciones que han tenido en las últimas dos décadas.

Dos grandes operaciones simbólicas parecen regular la tematización que los habitantes de La Matera hacen de los referentes y las modalidades personalizadas de acceso a políticas territorializadas. Entre quienes tuvieron algún vínculo con mediadores o fueron beneficiarios de esos programas, la representación social de esas figuras tendió a ubicarlas en un repertorio de interlocuciones con el Estado, que resalta al horizonte municipal como resolución de problemáticas tanto como impone un carácter prescriptivo al acceso a políticas públicas a través de canales informales, pero de efectos estatales. De esta manera, las construcciones de sentido no sólo lidian con las cambiantes fronteras entre lo formal y lo informal, sino que establecen un sentido entroncado en la dimensión estatal de esas redes antes que en una supuesta reciprocidad de intercambios con los referentes. Este modo de simbolizarlos también impone interrogantes respecto a los supuestos efectos político-partidarios -y electorales- que se adjudican a estas estructuras informales. En cambio, quienes no se relacionaron con referentes o no tuvieron acceso a estas políticas públicas elaboraron una represen-

tación que tiende a impugnar esta modalidad personalizada e híbrida de implementación de la presencia estatal.

Referencias bibliográficas

- Arcidiácono, P., Barrenechea, V. C. & Straschnoy, M. (2011). Transformaciones en la Política Social Argentina, el caso de la Asignación Universal por Hijo. *Leviathan*. 3: 281-315.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres, las prácticas clientelares del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del empleo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castells, M. & Portes, A. (1989). *World underneath: The origins, dynamics, and effects of the informal economy*. En *The informal economy: Studies in advanced and less developed countries* (pp.11-37). Baltimore: John Hopkins University Press.
- Cravino, M. C. & Vommaro, P. (2018). Asentamientos en el sur de la periferia de Buenos Aires: orígenes, entramados organizativos y políticas de hábitat. *Población & Sociedad*. (2), 25: 1-27.
- Del Río, J. P. (2012). El lugar de la vivienda social en la ciudad: Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes. *Tesis Doctoral*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata.
- Hudson, J. P. (2018). Políticas públicas de promoción de la autogestión cooperativa de la Alianza Cambiemos. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*. Núm. 15: 173-205.
- Jodelet, D. (1984). *La representación social. Fenómeno, concepto y teoría*. En S. Moscovici. *Pensamiento y vida social* (pp. 469-494). Barcelona: Paidós.
- Levitsky, S. (2004). Del sindicalismo al clientelismo: la transformación de los vínculos partido-sindicatos en el peronismo, 1983-1999. *Desarrollo Económico*. 44, (173): 3-32.
- Luzón, J. M. (1999). El clientelismo político: historia de un concepto multidisciplinar. *Revista de estudios políticos*. 105: 73-95.
- Maneiro, M. y Bautès, N. (2017). Retomar la informalidad. Un abordaje desde su dimensión política. *O Social em Questão*. 39: 39-56.
- Maneiro, M. (2020). Conflictos acerca de las cualidades del espacio. Un estudio en tres barrios periféricos surgidos a partir de ocupaciones de tierras en el Gran Buenos Aires. *Revista Gava-gai*. (2), 6: 8-32.
- Massetti, A. (2011). Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003-2009). *Revista de la Carrera de Sociología*. Núm. 1: 9-36.
- Merklen, D. (1997). Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires. *Nueva Sociedad*. 149: 162-177.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- Nardin, S. (2019). *Memorias sobre tomas de tierra en San Francisco Solano: acción directa, vínculo de ciudadanía y distinciones sociales* (Tesis no publicada). UNGS: San Miguel.
- Polanyi, K., Arensberg, C. M., Pearson, H. W. (1976). *Comercio y mercado en los imperios antiguos*. Barcelona: Labor universitaria.
- Quirós, J. (2008). Piqueteros y peronistas en la lucha del Gran Buenos Aires. Por una visión no instrumental de la política popular. *Cuadernos de antropología social*. Núm. 27: 113-131.
- Roy, A. (2005). Urban Informality. Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*. 71: 147-158.
- Sahlins, M. (1974). *Economía de la Edad de Piedra*. Madrid: Akal.
- Scott, J. C. (1972). Patron-client politics and political change in Southeast Asia. *American Political Science Review*. 66: 91-113.
- Swampa, M. & Pereyra, S. (2009). *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

- Tilly, C. (1978). *From Mobilization to Revolution*.
Londres: Mc. Graw Hill.
- Vommaro, P. & Combes, H. (2018). *El clientelismo político: desde 1950 hasta nuestros días*.
Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Zarazaga, R. (2017). *Punteros, el rostro del Estado frente a los pobres*. En R. Zarazaga y L. Ronconi (Comps.). *Conurbano infinito: Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad* (pp. 19-63). Buenos Aires: Sigo XXI.

Las Pequeñas Unidades Productivas de Alimentos Artesanales.

*Un camino hacia la formalización en la Provincia de Buenos Aires
(2020-2024)*

Small Artesanal Food Production Units.

*A path towards formalization in the province of Buenos Aires
(2020-2024)*

Por Mariana Schweitzer*, Mariel Arancio y Guadalupe Castro*****

Fecha de Recepción: 30 de julio de 2024.

Fecha de Aceptación: 20 de marzo de 2025.

RESUMEN

La política de Pequeñas Unidades Productivas de Alimentos Artesanales (PUPAAs) de la provincia de Buenos Aires, Argentina, se formuló para atender aspectos productivos y sanitarios de la producción de alimentos a pequeña escala. A pesar del breve período transcurrido desde su implementación, en el presente trabajo se propuso como objetivo evaluar su desempeño como política pública. Tras una revisión de aspectos teóricos y conceptuales sobre el diseño, la

formulación, la implementación y el seguimiento de las políticas públicas, se definieron dimensiones que permitieron orientar la evaluación. Los resultados alcanzados evidencian el logro de los objetivos propuestos y reflejan un desempeño claramente favorable que se ha extendido a otros aspectos, como la conformación de redes logísticas, de apoyo y de información entre los productores. La estrategia metodológica adoptada consistió en la combinación de aspectos cuantitativos y cualitativos. Se analizaron docu-

* Arquitecta, Especialista en Planificación Urbana y Regional, Magíster en Planificación Urbana y Regional y Doctora en Urbanismo por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: marianaschweitzer@gmail.com

** Licenciada, Profesora en Sociología y Doctoranda en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: mariel.arancio@gmail.com

*** Arquitecta por la Universidad de Buenos Aires. Estudiante de la especialización y de la maestría en Planificación Urbana y Regional de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: guadalupecastro.454a@fadu.uba.ar

mentos oficiales y normativas vinculada a la temática, se realizaron encuestas dirigidas a pequeños productores y se llevaron a cabo entrevistas a los funcionarios responsables del diseño y de la gestión, así como a beneficiarios de la política.

Palabras clave: *Pequeñas Unidades Productivas de Alimentos Artesanales, Políticas Públicas, Producción de Pequeña Escala, Evaluación de Políticas.*

ABSTRACT

The Small Artisanal Food Production Units (PUPAAs) policy of the province of Buenos Aires, Argentina, was formulated to address productive and health aspects of small-scale food production. Despite the short period since its implementation, the objective was to evaluate its performance as a public policy. After a review of theoretical and conceptual aspects regarding the design, formulation, implementation, and monitoring of public policies, dimensions were defined that served as a guideline for the evaluation. The results achieved demonstrate the achievement of the proposed objectives and reflect a clearly favorable performance that has extended to other aspects, such as the formation of logistics, support, and information networks among producers. The methodological strategy adopted consisted of a combination of quantitative and qualitative aspects. Official documents and regulations related to the topic were analyzed, surveys were conducted with small producers, and interviews were conducted with officials responsible for the design and management of the policy, as well as with beneficiaries of the policy.

Keywords: *Small Artisanal Food Production Units, Public Policies, Small-Scale Production, Policy Evaluation.*

Introducción

En el año 2018, en Nono, en Berisso en el 2019, en Corrientes en el año 2020, en Cipolletti en el 2021 y en Zapala en el 2023, como en otras ciudades de diversas provincias, se crearon registros de pequeñas unidades productivas alimenticias.

Estas acciones buscan el fomento y la promoción de la producción local de alimentos a partir de iniciativas particulares, familiares o de diversas formas asociativas. Con la adhesión a esos registros, los productores validan la producción y la comercialización formal de los productos que elaboran dentro de sus propios municipios. Se trata de una producción a pequeña escala, que se realiza en cocinas domiciliarias, y que si bien, consiste en prácticas que se venían desarrollado, fueron potenciadas a partir de la crisis del 2001 en un contexto en el que millones de argentinos se encontraban desempleados o subempleados y con las necesidades básicas insatisfechas (Fiszbein *et al.*, 2003)¹. Frente a ello se buscaban diversas estrategias de subsistencia². La población que producía alimentos por fuera del circuito formal, los comercializaba en la vía pública sin ningún tipo de control ni de marco regulatorio. Según un funcionario del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) de la Provincia de Buenos Aires, las producciones de pequeña escala no podían legalizarse debido a que las exigencias

1 En el año 2001, la tasa de desempleo en la República Argentina alcanzó su punto máximo, 21,5 % según la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC. Esta situación tuvo su correlato en las cifras de pobreza y de indigencia, que representaban el 53% y 24.8%, respectivamente, en núcleos urbanos y 23.2% y 40.1% en ámbitos rurales. De esta forma, en la Argentina vivían más de 20 millones de pobres y casi 10 millones de indigentes (Fiszbein, *et al.*, 2003).

2 Entre las estrategias desplegadas en ese período, Abramovich y Vázquez (2007) hacen referencia al trueque que surge en el pico de la crisis. Según los autores, se trató de una experiencia de integración social, económica y cultural, que significó el intercambio de mercaderías, e incluso la utilización de otras formas de intercambio, que no utilizaban dinero de curso legal sino distintos tipos de monedas comunitarias, locales y regionales.

de los marcos normativos eran similares a las requeridas para las producciones a mayor escala. En este sentido, la política de pequeñas unidades productivas alimenticias logra formalizar de manera creciente una parte de este tipo de emprendimientos productivos.

A partir del año 2011, en algunos municipios de la Provincia de Buenos Aires empezaron a conformarse Pequeñas Unidades Productivas Alimenticias (PUPAs). Este tipo de productores debía cumplir requerimientos de producción fijados por los municipios y podían distribuir sus productos dentro de los límites de los mismos. Para superar las limitaciones de comercialización, en el año 2020, se crearon las Pequeñas Unidades Productivas de Alimentos Artesanales (PUPAAs) en el ámbito de Provincia de Buenos Aires. Esta política, gestada desde el MDA, ha permitido la ampliación del mercado potencial de alimentos de productores a pequeña escala, a partir de las posibilidades de ampliar las ventas a toda la Provincia. Así, mientras las PUPAs (municipales) tienen su ámbito de comercialización dentro de los municipios que adhieren a esa política, las PUPAAs (provinciales) lo hacen en los 135 municipios bonaerenses, con sus 17 millones de habitantes.

En síntesis, las PUPAs y las PUPAAs son espacios de producción de alimentos a pequeña escala y en cocinas domiciliarias, que difieren en su potencial de comercialización. Según el MDA, para algunos productores las PUPAAs pueden constituirse en un primer escalón hacia un establecimiento de índole industrial (Funcionario del MDA, 2023).

El objetivo del presente artículo de investigación es analizar y evaluar a partir de los resultados la política de PUPAAs. A dichos efectos, el trabajo se organiza en cinco apartados. En el primero, a partir de la revisión del marco teórico, se abordan diversos aspectos a considerar al momento de evaluar una política pública. En el segundo, se describe la metodología de investigación utilizada. En el tercer apartado se hace una descripción de la política de PUPAAs

desde su contexto de formulación hasta el momento de su implementación. En el cuarto, y si bien puede resultar algo prematuro por el poco tiempo transcurrido desde la implementación, se realiza la evaluación de la política a partir de los resultados obtenidos. En el quinto apartado se reflexiona sobre los aspectos más relevantes.

1. Encuadre teórico para el análisis de las políticas públicas

Toda política pública involucra tres sistemas: el político, el administrativo y el social (Salazar Vargas, 2009). El *político* porque es fundamentalmente donde se toman las decisiones, el *social* dado que busca atender demandas o necesidades de la sociedad y el *administrativo* porque es allí donde se ponen en marcha las posibles soluciones que impactan sobre los otros dos, tanto por los beneficios como por los perjuicios de las acciones que se pongan en marcha.

El contexto político institucional en el que se formulan las políticas públicas, orientan el diagnóstico y su racionalidad. Las políticas públicas no son sólo un conjunto de buenas intenciones, sino también decisiones y acciones para dar solución a problemáticas, y en este sentido como explica Salazar Vargas (2009), es esencial considerar cómo se ejecutaron, cuáles fueron los recursos que se les asignaron, qué pasó en el proceso de implementación y, finalmente, qué resultados se obtuvieron.

Es a partir del diagnóstico y de las problemáticas desde donde se deben diseñar los objetivos y las alternativas para cumplirlos (Mballa, 2018). Bertranou (2019) enfatiza que la elaboración de políticas públicas no concluye con el marco normativo; por lo tanto, no basta con observar la letra de la ley, su formulación, propósitos o resultados. En consecuencia, se debe apelar a un análisis diacrónico, visualizar el contexto y el devenir histórico del surgimiento y del desarrollo de las políticas. En resumen, es fundamental comprender las dimensiones espaciales, temporales, culturales, socio-políticas y económicas en las cuales estas políticas se de-

finen. A su vez, dado que a las políticas públicas se las puede entender como un escenario de alta complejidad en donde "se entrecruza la acción conjugada de una multitud de actores" (Mballa, 2018: 178), interesa comprender de qué manera se articulan (o no), quiénes y cómo.

Para evaluar las políticas públicas se deben analizar los efectos (positivos y negativos) producidos (buscados o no) en la población, en las actividades y en el ambiente. Se destaca la necesidad de atender de manera intersectorial las problemáticas que se pretenden resolver, la coordinación y articulación entre políticas sectoriales y políticas transversales, entre niveles de gobierno y entre dependencias (Schweitzer y Arancio, 2023). Un aspecto a subrayar es que el estado no funciona de forma monolítica, sino que alberga en su interior los mismos conflictos, las mismas contradicciones y la diversidad de intereses de la sociedad y que esto incide, inevitablemente, en los procesos de ejecución de las políticas (Vargas Arévalo, 2007).

Otra cuestión relevante al momento de formular las políticas públicas es la factibilidad de la implementación vinculada con la capacidad de los gobiernos locales y de los destinatarios. Este aspecto es relevante para evitar que el diseño de las políticas quede en meros documentos y lograr la implementación efectiva de las acciones. En este sentido, se debe analizar si los gobiernos locales disponen de recursos humanos, económicos y materiales, y si deciden asignarlos a la ejecución de las políticas. Por otro lado, la participación de los destinatarios es otro aspecto que debe considerarse en ciertas formulaciones para sumar factibilidad.

Rofman (2016) señala que la intervención de la sociedad puede darse en todo el ciclo de la política estatal como un proceso continuo con distintos objetivos, por ejemplo, para la construcción de la agenda, en la etapa de diagnóstico, la definición de la política, en los momentos de planificación y de puesta en marcha. La capacitación y el fortalecimiento de los destinatarios de la política contribuye a la par-

ticipación en las instancias que estén previstas en la política y a la vez evita la dependencia de la asistencia (legislativa y técnica) y de recursos (económicos y materiales). Cuando los actores se apropian de las políticas no sólo suman a la factibilidad sino también a su persistencia.

Los tiempos de implementación de las políticas suelen exceder las gestiones de gobierno, cuestión que también puede limitar la continuidad de las mismas. Por ello, se debe ampliar la articulación con el arco político o lograr que los destinatarios tengan un nivel de apropiación tal que no sea sencillo desarmar los avances alcanzados. Asimismo, la búsqueda de estrategias alternativas puede facilitar la continuidad de ciertas acciones, aunque sean desplegadas en otros espacios.

Si bien se reconoce que el diseño de políticas públicas no puede contemplar una profusión de particularidades, se debe evitar la estandarización de las políticas o programas. Por un lado, desde el punto de vista espacial, se debe considerar el ámbito de aplicación previsto y las estrategias para las particularidades de los territorios. Por otro lado, en cuanto a los actores, interesa reconocer si se consideraron situaciones diferenciales de los sujetos de las políticas y de los gobiernos locales para ajustar las acciones en virtud de ello (Schweitzer y Arancio, 2023).

Otro aspecto que cobra relevancia en el momento de formular la política, es la dimensión comunicacional, las formas de difusión y la publicidad tanto al interior de las instituciones que la gestionan como hacia los destinatarios y la sociedad en general. Es por ello que resulta una dimensión relevante en las etapas de diagnóstico, de decisión y de ejecución (Díaz, 1998; Graglia, 2017). Permite visibilizar el accionar del estado y brindar información fehaciente sobre las prácticas y los alcances de las políticas, tanto entre los destinatarios como en la población en general.

El monitoreo y la evaluación de los avances y de los resultados de las políticas constituyen herramientas fundamentales para realizar ajus-

tes y optimizar los impactos que se buscan. Posibilitan cotejar los procesos y los resultados esperados con los realmente ocurridos, y en ese marco, revisar los aspectos que deben ajustarse para un mejor desempeño (Feinstein, 2007). En palabras de Mballa, las políticas públicas resultan en “una compleja interconexión de procesos en la que los problemas y sus soluciones son constantemente redefinidos o reinventados” (Mballa, 2018: 180).

En síntesis, para la formulación de políticas públicas se entiende necesario adoptar un enfoque integral, multiescalar y transversal, que contemple la comunicación, el monitoreo y el seguimiento en las distintas etapas. A su vez, que articule sectores y niveles de gestión, y que contemple la capacidad de los gobiernos locales, los tiempos de implementación, las particularidades de los territorios y de sus actores.

Consecuentemente, de acuerdo a lo referido en párrafos anteriores, se definieron una serie de dimensiones para el análisis de la política de PUPAAs:

- Proceso de formulación. Se trata de reconocer la coyuntura y el devenir histórico del surgimiento y del desarrollo de la política. Incluye la definición del problema que se busca atender y el perfil de los destinatarios, así como el derrotero experimentado hasta su puesta en marcha.
- Dimensión comunicacional. Se refiere a la visibilización de la política en cuanto a los procesos y a los mecanismos para los potenciales destinatarios y para la sociedad en general.
- Integralidad y articulación. Consiste en identificar si en el abordaje se contempló la articulación de distintos sectores y niveles de gobierno y entre dependencias (programas de gestión nacional, provincial y municipal).
- Factibilidad de implementación. Se vincula a la disponibilidad de los recursos necesarios, tanto económicos como humanos, para llevar a cabo la política y alcanzar los objetivos que se propone. Por otra parte, la participación suma

factibilidad si se logra el involucramiento de los destinatarios en las etapas de diagnóstico, implementación, monitoreo y/o evaluación.

- Atención a las particularidades. Se trata de revisar si se consideran las particularidades de los territorios, de los sujetos de la política y de los gobiernos locales.
- Monitoreo, apoyo y seguimiento. Remite a reconocer la inclusión de estas herramientas en la formulación de las políticas o en su implementación.

2. Metodología de investigación

La realización de este trabajo implicó una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos. Se realizaron entrevistas en profundidad a funcionarios del MDA y a productores de PUPAAs domiciliarias y comunitarias, con el objetivo de recabar información acerca de la política de PUPAAs desde su gestación hasta sus resultados. Asimismo, se realizó una encuesta virtual dirigida al conjunto de productores incluidos en el registro oficial de PUPAAs. Tanto las encuestas como las entrevistas se realizaron entre los meses de agosto del año 2023 y enero del 2024. Por otra parte, se analizaron documentos oficiales, normativas y publicaciones periodísticas entre otros.

Respecto a la estrategia cualitativa, las entrevistas se realizaron bajo distintas modalidades, algunas virtuales y otras de manera presencial en los espacios de comercialización. Se entrevistaron a tres funcionarios de alta jerarquía del MDA, incluyendo al Ministro en funciones, y a nueve productores de PUPAAs domiciliarias y comunitarias. Asimismo, se visitó la feria de Sabores Bonaerenses, espacio itinerante organizado por el MDA, en esa ocasión localizado en Escobar.

Las entrevistas se realizaron en profundidad. Se indagaron diversos aspectos de acuerdo a el rol del entrevistado. En el caso de los funcionarios se consultó sobre el contexto de surgimiento de la política y el camino transita-

do hasta su puesta en marcha. Asimismo, se les consultó sobre las fortalezas y las debilidades de las PUPAAs. En el caso de las entrevistas a los productores, se les preguntó acerca de cómo tomaron conocimiento de la política, sobre cómo les resultó el proceso de implementación, así como de aspectos vinculados a la comercialización, a la producción y a la incidencia sobre la calidad de vida.

Con relación a la estrategia cuantitativa se analizó el Registro de las PUPAAs habilitadas. Según la actualización del 13 de noviembre de 2023, reunía a 217 unidades productivas domiciliarias y 20 comunitarias. A esos colectivos se les enviaron encuestas para completar de manera autoadministrada, de acuerdo a la tipología de la PUPAA de pertenencia (domiciliarias o comunitarias). Los cuestionarios fueron enviados por mail a través de los correos electrónicos que constaban en el registro. A su vez, se aplicaron diversas estrategias de sensibilización para dar cuenta de la procedencia y de los objetivos de la encuesta: por un lado, se les notificó a los responsables del programa y, por otro, se realizó una comunicación directa con los productores ya entrevistados para solicitarles la divulgación de los objetivos de la encuesta en sus grupos de productores. Semanalmente se reiteraron los envíos a aquellas unidades que no la habían completado.

Dentro de los aspectos relevados en la encuesta, se encuentran:

- Sobre los recursos humanos: Cantidad de personas que trabajaban en la PUPAA/ Incorporación de personal desde la habilitación.
- Sobre los cursos: Realización de cursos/Cantidad de cursos realizados/Tipos de cursos realizados/ Modalidad de cursada/ Entidad que brindó los cursos/ Identificación de áreas de vacancia en los cursos.
- Sobre las transformaciones en el emprendimiento a partir de la habilitación: En la diversidad de productos/ En las ventas.

- Sobre los canales de comercialización: Canales que utiliza provistos por el ministerio u otros.
- Sobre los créditos: Solicitud de crédito/ Acceso al crédito/ Entidad que brindó el crédito.
- Sobre la renovación de la habilitación: Solicitud de la renovación de la habilitación/ Percepción respecto a la dificultad para la renovación de la habilitación.
- Otros aspectos: Incorporación de tecnología/ Incorporación de mecanización en el proceso productivo.

Por otra parte, se les solicitó la evaluación de algunos de los componentes de la política:

- Mecanismos de inscripción.
- Cantidad, calidad y disponibilidad de los cursos solicitados.
- Disponibilidad y modalidad de ingreso a los canales oficiales de comercialización.
- Mecanismos de acreditación de las ventas en mercados bonaerenses.

Asimismo, se indagó acerca de los impactos percibidos a partir de la implementación de la PUPAA:

- En los ingresos familiares.
- En la proyección sobre las condiciones de vida.
- En el conocimiento del producto dentro del municipio.
- En la conformación de redes con otros productores y/o dentro del municipio.

La encuesta se complementó con una pregunta abierta en la cual los productores podían hacer referencia a aquellos elementos que consideraran relevantes y no hubieran sido abordados en el cuestionario. Si bien se han desplegado distintas estrategias para informar a los productores sobre la existencia de la encuesta, se obtuvieron respuestas de tres unidades productivas comunitarias localizadas en distintos partidos y de cincuenta unidades domiciliarias distribuidas

en treinta y seis partidos de la Provincia de Buenos Aires. Dado que no fue posible alcanzar un piso de representatividad, la lectura de los datos obtenidos se realizó en términos absolutos.

3. El caso de la política de las Pequeñas Unidades Productivas de Alimentos Artesanales

La política de PUPAAs, que se gestiona desde el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, busca atender la problemática de los productores de alimentos de pequeña escala. Integra, en su génesis, la necesidad de generar ingresos por parte de los pequeños productores, con cuestiones vinculadas a la salud de los consumidores, a la mejora de procesos de producción y a la ampliación de los espacios de comercialización. Se origina desde el ámbito

público procurando dar respuesta a la necesidad de generar ingresos, de mejorar los procesos de producción y de ampliar los espacios de comercialización de los pequeños productores. Por otra parte, se propone atender cuestiones vinculadas a la salud de los consumidores. Busca evitar las enfermedades producidas por el consumo de alimentos, y en ese sentido, que los comestibles producidos no se encuentren adulterados o contaminados. Para ello, se establecieron una serie de condiciones que debe cumplir la producción de alimentos (según los rubros). Estas definen que los alimentos comprendidos en el Registro de PUPAAs deben ser de bajo riesgo sanitario (no requerir cadena de frío). Estos incluyen conservas, panificados, chocolates, barras de cereal, bebidas, mieles, dulce de leche y quesos duros y semiduros.

Figura 1
Productos elaborados por PUPAAs



Fuente: Elaboración propia en base a páginas de PUPAAs.

En cuanto al proceso de implementación, la política se oficializó a fines del año 2020, a partir de la aprobación de su marco legal (Resolución N°150/2020). En este marco legal se destaca la necesidad de articular las acciones de control sanitario por parte del Estado en sus diferentes estamentos (nacional, provincial y municipal). A su vez, fundamenta la necesidad de adecuar los procedimientos a los

efectos de permitir que los productores de alimentos de pequeña escala elaboren productos inocuos y seguros para la población. Tal como expresó un funcionario del MDA, se busca cambiar sustancialmente el paradigma de control de alimentos para avanzar hacia uno basado en los riesgos, no punitivo ni represivo. Por

este motivo se trabaja fuertemente en aspectos vinculados a la prevención.³

El Registro de las PUPAAs tiene la finalidad de formalizar la actividad de estos pequeños emprendimientos. Se propone fortalecer los niveles de gestión, de comercialización y de formalización, a partir de la inclusión de las actividades en el circuito formal. Las PUPAAs pueden inscribirse bajo dos modalidades, como domiciliaria o comunitarias. En el caso de las domiciliarias se registran a nombre de una persona física y en el caso de las comunitarias de personas jurídicas. En las primeras se elaboran los productos dentro de las viviendas en un sector habilitado para ello y en las segundas en un espacio común para las personas que no cuenten con espacios propios. Las PUPAAs comunitarias pueden pertenecer a entidades públicas de gestión estatal (como por ejemplo universidades) o entidades de gestión privada (como las cooperadoras o fundaciones). La primera PUPAA comunitaria fue radicada en la Facultad de Ciencias Veterinarias de la Universidad Nacional de La Plata (FCV- UNLP), y

progresivamente se fueron desarrollando en otros espacios como escuelas agropecuarias, centros de formación profesional, centros de educación agrícola y centros educativos para la producción total (secundarias técnicas de alternancia), incluso se ha identificado una PUPAA comunitaria en la unidad penitenciaria de Batán.

El procedimiento de registro y habilitación es gratuito. El solicitante debe contar con monotributo o monotributo social, acreditar la ocupación legal del inmueble en donde se iría a constituir la PUPAA y proveer un croquis o plano del lugar. Asimismo, debe presentar el carnet de manipulador de alimentos y la constancia de habilitación como PUPA municipal, en caso de tenerla. Para que un elaborador se incorpore a una PUPAA comunitaria el titular de la PUPAA debe informar al MDA de dicha incorporación (Entrevista a titular de PUPAA comunitaria, 2023). La inscripción se realiza mediante una plataforma de autogestión en donde se carga la documentación referida y se deben describir los productos a elaborar.

Figura 2
Cocinas domiciliarias habilitadas para la producción



Fuente: Elaboración propia.

3 En el año 2023, se conformó una Comisión Ad Hoc dentro de la Comisión Nacional de Alimentos (CONAL) con el objetivo de elaborar una propuesta que permita la incorporación al Código Alimentario de normativas locales, regionales y provinciales dentro de las que se encuentran las PUPAAs

En el MDA se constituyó una mesa de ayuda y un consultorio contable que asiste y acompaña a quienes quieren inscribirse como PUPAA. De acuerdo al Registro de PUPAAs a mediados de junio del 2024 se encontraban habilitadas más de 335 unidades productivas en 86 de los 135 municipios de la Provincia de Buenos Aires. Del total de unidades, alrededor del 94% era del tipo domiciliaria. Asimismo,

se puede observar que durante el año 2021 se inscribieron el 8% de las unidades, en el 2022 el 23%, en el 2023 el 41% y en menos de seis meses del año 2024, el restante 28% de las unidades (Registro de PUPAAs, junio 2024). Así, desde la fecha de implementación (fines del año 2020) la cantidad de unidades inscriptas fue aumentando año a año.

Figura 4
Mercados del MDA

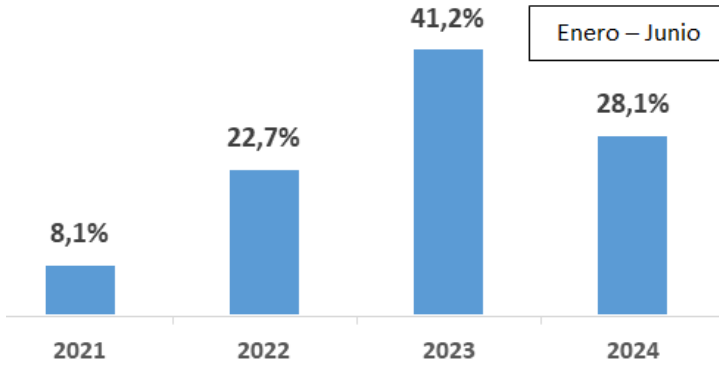


Fuente: Elaboración propia y en base al portal del Municipio de Bolívar.

ductos. Promueve una mayor integración de los productores y las Pymes locales al facilitar la comercialización de sus productos sin intermediarios. Son cuatro mercados localizados en Lomas de Zamora, Ensenada (ambos en funcionamiento desde el 2022), Morón y Marcos Paz (desde el 2023). En tres de esos mercados (Ensenada, Morón y Marcos Paz) hay un puesto del MDA en el que participan distintos productores, y en particular aquellos registrados como PUPAAs (que no podrían sostener horarios comerciales). Los productores dejan allí la producción, y cobran directamente en su cuenta DNI lo que se vende. Estas iniciativas son acompañadas también

por asistencia técnica y capacitación a las y los productores para la formalización, crecimiento y acceso a nuevos mercados. Se planifica abrir nuevos Mercados Bonaerenses fijos en Escobar, Ituzaingó, Baradero, Berazategui, Florencio Varela y Tapalqué. Por último, se encuentran Sabores Bonaerenses que apuntan a mostrar la calidad de las distintas producciones, sean PUPAAs o no. Es la feria de alimentos artesanales más grande y representativa de la provincia de Buenos Aires. La primera fue en Avellaneda, la segunda en Escobar, la tercera en Chascomús, la cuarta en Luján (Miquel, 2023; Gacetilla MDA, julio 2023).

Figura 5.
PUPAAs habilitadas según año de inscripción



Fuente: Elaboración propia en base a Registro de PUPAAs.

4. Resultados: la evaluación de la política

Para la evaluación de la política se utilizan las dimensiones definidas en el encuadre teórico. Interesa resaltar que las mismas no constituyen aspectos estructuralmente diferenciados. No se establecieron niveles o rangos para dar cuenta de en qué medida fueron contempladas estas dimensiones. Asimismo, en este apartado, se incorpora una serie de efectos indirectos o derivados sobre los productores y sus condiciones de vida, que fueron identificados a partir de las lecturas de las entrevistas. Los mismos no se encuentran incluidos en la letra de la política, pero emanan de las articulaciones que se construyeron en torno a ella. A los fines analíticos se presentan las dimensiones de análisis de manera independiente para evaluar su desempeño.

4.1. Proceso de formulación de la política.

En el proceso de formulación de destaca el protagonismo del entonces Ministerio de Asuntos Agrarios (luego, MDA), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el Instituto Nacional de

Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y representantes del poder legislativo. A nivel provincial en el año 2004 hubo un primer intento de constituir este tipo de unidades productivas, con una propuesta del Ministerio de Asuntos Agrarios junto al INTI y al INTA. Esta iniciativa no logró prosperar.

A nivel municipal, en el año 2010 el INTI (sede Mar del Plata) acompañado por el Ministerio de Asuntos Agrarios, presentaron el programa de las PUPAS municipales, formalizado en el año 2011. Con el propósito de generar dispositivos de inclusión, se sumó el entonces Ministerio de Desarrollo Social con todo un esquema vinculado a la economía social solidaria, que aportó herramientas de acompañamiento en los territorios. Por otra parte, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, se constituyó una Comisión de Vinculación Interministerial y se realizó la capacitación de inspectores municipales con el acompañamiento del Instituto Nacional de Alimentos (INAL). Para sortear la resistencia de algunos gobiernos locales se desplegaron estrategias alternativas como la creación de un Voluntariado y un Programa de Elaboración

ción Segura de Alimentos en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Estos espacios cobraron relevancia a partir del año 2015 con el cambio de gestión y el proceso de retracción del Estado.

En 2019, cambió nuevamente el escenario político y el nuevo Ministro de Asuntos Agrarios asumió activamente la propuesta. En diciembre del 2020 se consolidó la política de PUPAAs provinciales bajo la órbita de la Subsecretaría de Desarrollo Agrario y Calidad Alimentaria del MDA, y se creó el Registro Provincial de PUPAAs con el reglamento para su funcionamiento en su anexo. Sumada a las resistencias de los municipios se identificaron otras por parte de productores de ciertos rubros que temían que la política de PUPAAs podría restar competitividad a su producción. La provincialización de la política logró que se pudieran sortear esas resistencias.

Del total de municipios con PUPAAs en sus jurisdicciones, se destaca el municipio de General Pueyrredón con 41 emprendimientos, de los cuales 3 son comunitarios. En segundo lugar, se ubica La Plata con 23 unidades productivas y le siguen, en orden decreciente, La Costa con 18, Mar Chiquita con 13, Junín con 11 y Gral. Alvarado con 10 PUPAAs. El resto de los municipios cuenta con menos de 10 unidades.

Interesa destacar que los partidos de Gral. Pueyrredón (donde se encuentra la localidad de Mar del Plata) y La Plata, no habían reglamentado PUPAs municipales. Aquellos productores que quisieron inscribir sus emprendimientos previo a la aprobación de las ordenanzas municipales locales se registraron en municipios vecinos (como en Mar Chiquita en el caso de productores de Gral. Pueyrredón) o bajo la normativa de PUPAAs provinciales.⁶

A partir de lo expuesto, con relación a la formulación de la política, se plantearon estrategias para sortear las resistencias que consistieron en alianzas entre el gobierno de la provincia, algunos gobiernos locales, entes autárquicos, universidades, y otras instituciones con base local.

4.2. Dimensión comunicacional

Entre los medios de difusión oficiales se encuentran la página web y las redes sociales del Ministerio (*Instagram, Twitter*). Sin embargo, se trata de un recurso limitado debido a los alcances restringidos principalmente a quienes integran la red del organismo. En general, el primer acercamiento a la política se llevó a cabo en ferias y en otros espacios de comercialización. Según entrevistas a titulares de PUPAAs, la difusión de boca en boca entre los mismos productores fue decisiva. Por otra parte, en el caso de las PUPAAs comunitarias, también cobró relevancia la información provista por el MDA en aquellos casos que había un vínculo previo.

La difusión es un punto que precisa ser atendido. Se ha observado que la información llega a los productores de modo informal. Son los mismos productores inscriptos como PUPAAs, quienes comunican la existencia de la política hacia potenciales destinatarios. Un ejemplo de ello lo brinda una productora titular de una PUPAA domiciliaria:

Un amigo que estaba haciendo un curso de apicultor, en Pilar me dijo que había algo que se llamaba PUPAAs, que lo daba el Ministerio de Desarrollo, y que me permitía tener el producto registrado legalmente. Me empecé a meter en las páginas (...) En 2022, una amiga que trabaja en la UNLA me dijo mira que ya está el tema de las PUPAAs y me manda el formulario. (Titular de PUPAA domiciliaria productora de especias, condimentos y té, 2023).

6 A partir del año 2023, se reglamentó la ordenanza de PUPAs en General Pueyrredón.

4.3. Integralidad y articulación

La articulación entre dependencias es fundamental en la implementación de políticas. En este sentido, en la política de PUPAAs se destacan el INTA y el SENASA en cuanto al acompañamiento técnico, así como el MDA en materia de recursos materiales con la provisión de subsidios para la puesta en marcha y compras de maquinarias. Asimismo, la participación del Banco Provincia a través de la cuenta DNI, incentiva el circuito comercial por los beneficios otorgados a los consumidores (descuentos del 40%) y para los productores por el acceso a una plataforma bancaria que permite el ingreso de las ventas al momento en que estas son realizadas en los canales de comercialización provistos por el MDA. Para la compra de insumos, según la resolución de creación de las PUPAAs, se priorizan aquellos de la provincia de Buenos Aires.

Respecto a la articulación, se destaca la existente entre dependencias y diversos actores de los territorios en el marco de las PUPAAs comunitarias debido a que en muchos casos se constituyeron a partir de redes previas (cooperativas). En el caso de la PUPAA comunitaria de la penitenciaría de Batán (partido de General Pueyrredón) conformada por personas privadas de la libertad, existe articulación con el Ministerio de Justicia. En cuanto a las PUPAAs conformadas por cooperativas, se complementa la formación con cursos, créditos y subsidios provistos por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). De esta manera, se puede identificar un destacado grado de articulación entre dependencias y diversos actores de los territorios que a su vez contempla las particularidades de estas PUPAAs.

En cuanto a la articulación entre niveles de gobierno, se observan diferencias entre los municipios. Mientras en algunos casos se han llegado a conformar PUPAAs comunitarias desde el propio municipio (Benito Juárez y Marcos Paz), en otros, se han encontrado cier-

tas resistencias con la restricción a la comercialización de los productos, que fueron retirados de los comercios locales pese a estar habilitados a nivel provincial.

De esta forma, es posible afirmar la existencia de un abordaje integral de las problemáticas que afronta la política. Por otro lado, la articulación entre el MDA y entes como el INTI y espacios académicos como la UNLP, permitió que la iniciativa se mantenga en agenda en distintos niveles institucionales más allá del contexto político.

4.4. Factibilidad de la implementación

La factibilidad de la implementación se puede observar tanto en el ingreso a la política, como en las estrategias para la permanencia y el sostenimiento. Tal como se mencionó en el punto anterior, varias de las instancias de articulación contribuyen a la factibilidad, entre ellas la existente con el Banco Provincia (para el otorgamiento de créditos) y con universidades (para el dictado de cursos). Hay acciones que suman factibilidad dentro del MDA como la mesa de ayuda para el acompañamiento de los productores y las capacitaciones virtuales que se dictan desde la institución.

A los encuestados se les consultó respecto a los incentivos económicos y la mitad de ellos manifestó haber solicitado créditos o subsidios para el desarrollo de la PUPAA. La mayoría de los solicitantes fueron beneficiarios de los mismos. El Banco Provincia participó como entidad de gestión de los créditos a tasa cero y se entregaron subsidios no reembolsables desde el MDA. Ambos incentivos se brindaron para adquirir herramientas, maquinarias, insumos, materiales o para realizar mejoras edilicias con el objetivo de impulsar la producción⁷.

7 Titulares de PUPAAs comunitarias entrevistados entre 2023 y 2024 indicaron que en algunos casos es posible acceder a diversos financiamientos con otras entidades, situación

En cuanto a los soportes económicos algunos productores señalaron:

Destaco el constante apoyo por parte del Ministerio en toda la gestión de la habilitación y/o renovación. También para tramitar la cuenta DNI en los comercios y para ingresar a los canales de comercialización, los Mercados Bonaerenses. He recibido en dos oportunidades el subsidio para PUPAA y lo he aprovechado para el mejoramiento en la planta de procesamiento de mi producto (Encuesta a titular de PUPAA domiciliaria productora de miel, 2023).

Me llega el subsidio el 25 de abril y pude comprar packaging, yo trabajo con packaging biodegradable. Eran 500.000 pesos. Obviamente que en todos los lugares donde compre las máquinas y el packaging me daban la factura para poder presentarla al ministerio. Obviamente como yo digo, esto es plata de los vecinos, de todos. Hay que ser muy conscientes de esto, que es una ayuda inmensa y que hay que rendirle (Titular de PUPAA domiciliaria productora de especias, condimentos y té, 2023).

El apoyo y el fortalecimiento de la capacidad técnica de los productores y productoras se puede observar en los comentarios de dos de ellas:

Trabajar en el marco legal y tener las capacitaciones para corroborar que siempre realizamos lo correcto para nuestro público, es único. Siempre somos acompañados desde el personal del MDA, en todos los aspectos y necesidades donde nos guían para poder crecer (...) como también lograr paso a paso mudar mi cocina

que favorece el desarrollo o complementa la política de PUPAAs. Un ejemplo de ello son las cooperativas que pueden acceder a apoyos financieros mediante el INAES o las universidades, que pueden obtener recursos de proyectos que se emplazan en las cocinas habilitadas como PUPAA.

domiciliaria y tener un espacio propio para mi producción (Encuesta a titular de PUPAA domiciliaria productora de chocolates, alfajores, dulce de leche y nuez, 2023).

Una vez que tenés la PUPAA hay grupos de WhatsApp donde te generan difusión de un montón de beneficios que te da tener la PUPAA. Por ejemplo, ahora estaban con un concurso para un subsidio de 500 mil pesos, el tercer concurso de proyectos para el fortalecimiento de PUPAAs, destinado a productores titulares de pequeñas unidades productivas (Titular de PUPAA domiciliaria productora de mermeladas y dulces sólidos, 2023).

Otro de los componentes que favorecen el mantenimiento de las PUPAAs son los canales de comercialización mencionados anteriormente (mercados bonaerenses, sabores bonaerenses y ferias) y los mecanismos de acreditación directa de las ventas en dichos espacios. Con relación a los espacios de venta las opiniones son muy favorables entre los productores. Algunos de ellos declaran:

Nosotros en este momento tenemos tres mercados bonaerenses. Morón, Ensenada y Marzo Paz, y yo llevo producción a esas góndolas. El ministerio les paga a los chicos que atienden, yo no pago nada. Hay cinco negocios que reciben mercadería, dietéticas, en Lanús, Lomas, Banfield y trabajo con las ferias de Sabores Bonaerenses. Participo también en las ferias itinerantes totalmente gratuitas. El ministerio provee los gacebos, las mesas, las sillas, y yo solo llevo la producción. Es totalmente gratis (Titular de PUPAA domiciliaria productora de especias, condimentos y té, 2023).

Muy bueno el sistema, estamos muy contentos porque nos visibilizó. Nunca tuvimos la atención, la forma en que nos tratan, la venta en lugares específicos (Avellaneda, Escobar) y los Mercados Bonaerenses que son todos PUPAAs y ahí nos venden el producto. Me da la posibi-

lidad de estar en más lugares por la certificación con más confianza de parte de los comercios y nuestra (Titular de PUPAA domiciliaria productora de frutos secos, yerba y té, 2023).

Lo que hicieron con las PUPAAs es que pusieron una promo que es: todos los días otorgan un 40% de reintegro al que nos compre, con un límite de reintegro creo que son 2.200. Entonces vos comprás 6.000 pesos y te devuelven 2.200. Si yo tengo que elegir a quién le compro voy y le compro al que tengo el 40% de reintegro (Titular de PUPAA domiciliaria productora de mermeladas y dulces sólidos, 2023).

Asimismo, el componente formativo busca fortalecer las capacidades técnicas en las distintas etapas del circuito y con ello se facilita la permanencia en la política. La mayoría de los productores encuestados expresó haber realizado cursos (46). Los más demandados fueron los de rotulación de alimentos envasados (36), procedimientos de higiene (33), manejo de plagas (31) y conservas vegetales (28). Otros cursos que aparecieron recurrentemente en la lectura de las encuestas fueron los de soberanía alimentaria, trazabilidad y registro, capacitación financiera e impositiva, manejo de agua y conservas de alimentos. Si bien la mayoría de ellos fueron dictados por el MDA, en algunos casos se realizaron de manera particular. En este sentido, en respuesta a la consulta sobre la necesidad de tomar otros cursos, casi la totalidad de los encuestados expresó el interés por ampliar la oferta, principalmente apuntando a la formación en cuestiones administrativas, contables, de comercialización y de marketing “Las capacitaciones que eran increíbles, de rotulados, de soberanía alimentaria que yo la curse en La Plata, también con mi hija nos tomábamos el tren, y poder compartir eso fue maravilloso.” (Titular de PUPAA domiciliaria productora de especias, condimentos y té, 2023).

En cuanto a la facilidad de la permanencia, a partir de las encuestas se deduce que la

renovación de la habilitación no encuentra mayores complicaciones. Se describió al trámite como sencillo, accesible y ágil.

A partir de lo mencionado, respecto a la factibilidad de la implementación, se ha observado el acompañamiento permanente del MDA a través de distintos canales de comunicación, con intercambios fluidos que fueron destacados en todas las entrevistas realizadas a productores. Por otra parte, se reconoce como positivo el soporte económico a través de subsidios y créditos, así como el apoyo para la comercialización en distintos espacios organizados por el MDA, que incluyen la posibilidad de participar en mercados en los cuales personal del ministerio realiza las ventas. De esta manera, se libera a los productores de la necesidad de participar de todo el circuito para concentrarse casi exclusivamente en la producción.

4.5. Atención a las particularidades

En cuanto a las particularidades de los territorios, la política de PUPAAs busca llegar a todo el territorio provincial, a partir de las unidades productivas y de los mercados. Los puntos de venta se localizan en varios municipios (con y sin PUPAAs) y sirven para la comercialización de productos de la provincia de Buenos Aires, entre los que se encuentran los producidos en el marco de esta política.

Se pueden identificar situaciones diferenciales. Por un lado, municipios que ya contaban con ordenanzas locales, en los que se verificó una sinergia positiva por la experiencia recorrida. Por otra parte, en aquellos que se sumaron a la iniciativa a partir del establecimiento del registro provincial, hubo un acompañamiento más estrecho y en articulación con organismos locales. Por último, se estableció una comunicación directa entre los productores y la provincia en aquellos municipios que no adhirieron a la política.

Los productores dan cuenta de esta situación:

El MDA fue al consejo deliberante del municipio para que saquen la resolución, pero no prosperó. Luego el MDA fue recorriendo espacios en donde se pudiera realizar el proyecto, y fue al centro de formación a realizar la propuesta. Estoy en un municipio opositor que boicotea todo lo que baja de provincia (...) Algunos comerciantes tienen temor de que después vengán los inspectores, pero igual te dejan trabajar (Titular de PUPAA domiciliaria productora de frutos secos, yerba y té, 2023).

Creo que es un programa muy bueno para quienes queremos trabajar y salir adelante. En mi caso particular, el municipio no me habilitaba el rubro y gracias a la PUPAA he podido trabajar. Así que estoy especialmente agradecida (Titular de PUPAA domiciliaria, productora de mermeladas, 2023).

En cuanto a la disponibilidad de los espacios para la producción, se puede observar que la posibilidad de conformar dos tipos de PUPAAS (domiciliarias o comunitarias) considera las características de los actores. La alternativa de producir alimentos en un espacio compartido contempla a aquellos actores que no cuentan con un espacio de producción propio, ya sea por la falta de un espacio físico adecuado o por no poder dar cuenta de una relación formal con el mismo a partir de algún elemento que acredite un vínculo con la propiedad. En función de ello y del asesoramiento para la habilitación de las cocinas domiciliarias una productora señala "Para habilitar un lugar de producción necesitas un montón. Y las PUPAAs vienen como a romper todo eso, a cambiar el concepto de las pequeñas cocinas artesanales." (Titular de PUPAA domiciliaria productora de infusiones, yerba y café, 2023).

Otro factor de relevancia que busca atender situaciones de los distintos productores es la creación de distintos canales de comercialización (Mercados Fijos, Mercados Bonaerenses y Sabores Bonaerenses) para aquellos que tienen una capacidad de producción que

excede la demanda local y requieren ampliar el mercado. Al consultar por los medios de comercialización más utilizados, más de la mitad de los encuestados expresó que el principal medio sigue siendo la web o las redes sociales y en segundo lugar las ferias artesanales.

Entre los canales que ofrece el MDA, sobresale la comercialización en los Mercados Bonaerenses.

Lo de los mercados bonaerenses ha sido una excelente vidriera al público, los felicito por esa idea, y eso me ha permitido vender, antes sufría porque o vendía, o producía o hacia marketing o entregaba los productos, o imprimía, o etc. Nunca me dieron los tiempos, y dejar los productos en los mercados fijos me ha permitido dedicar más tiempo a producir, o diseñar o mejorar el producto, o el proceso (Titular de PUPAA domiciliaria productora de infusiones, yerba y café, 2023).

Quiénes acceden a estos canales valoran su existencia y califican positivamente la modalidad de ingreso, se ha identificado que la logística incide en la efectiva participación en los mercados porque el traslado de los productos queda bajo la responsabilidad de los productores. En palabras de un productor "No hemos podido participar de mercados bonaerense aún ya que son fuera de nuestra ciudad" (Titular de PUPAA domiciliaria de producción de alfajores, 2023). Esto puede explicar que las redes sociales sigan siendo los principales puntos de venta.

Si bien observamos como positiva la apertura de nuevos espacios de comercialización, se identificaron algunos obstáculos logísticos que podrían ser atendidos por la política. Más allá de ello, algunas entrevistadas han dado a entrever la conformación de redes entre productores para coordinar el traslado de las mercaderías. Respecto a los municipios que se opusieron a la política, se establecieron vínculos directos entre el gobierno provincia y los productores para sortear inconvenientes.

4.6. Monitoreo, apoyo y seguimiento

Respecto al monitoreo de la política, no se observan iniciativas en curso de forma manifiesta. Sin embargo, es posible entender que tanto el registro como la revalidación de las PUPAAs operan como seguimiento de las unidades productivas. Es posible identificar el apoyo en todo el proceso de implementación, desde el momento de la habilitación. En este sentido, interesa mencionar que el MDA ha desarrollado un modelo de seguimiento administrativo que permite la trazabilidad de los productos de las PUPAAs, desde la compra de los insumos hasta la venta (Ontiveros, 2021). La renovación anual de la habilitación actúa asimismo como un mecanismo de control, ya que permite verificar la continuidad en la formación.

Como ya se mencionó, la normativa tiene poco más de dos años de funcionamiento y una evaluación podría resultar prematura. Sin embargo, la creciente cantidad de registros evidencia un desempeño positivo y una alta adhesión a la política. A lo largo de los tres años transcurridos desde la institucionalización aumentó tanto el número de municipios incorporados como el de unidades productivas.

Más allá de ello, se entiende necesario implementar alguna instancia de monitoreo que pueda dar información sobre los efectos de la política en los productores, para revisar si es necesario realizar algún ajuste o una nueva articulación que mejore el desempeño. Por otra parte, se hace necesario mencionar que en ocasión de trabajo de campo se ha observado una vinculación estrecha entre los funcionarios a cargo de la gestión de la política y los productores, que si bien no se constituye en una instancia formal de monitoreo, puede brindar pautas en ese sentido.

4.7. Efectos derivados o indirectos

Se destacan un conjunto de efectos vinculados a la calidad y diversidad de la producción, y a la seguridad que reconocen los productores por formalizar sus actividades. En esa línea,

41 productores encuestados reconocieron que mejoró la calidad de sus productos y más de la mitad manifestó haber aumentado la diversidad de los mismos. Respecto a las ventas, 34 indicaron que aumentaron y 38 acuerda con el hecho de que la habilitación como PUPAA les ha permitido aumentar los ingresos familiares. En relación a ello, los productores manifestaron “En lo humano me da una ayuda económica muy importante y me permite también poder ir incorporando tecnologías que hacen que mi producción mejore considerablemente” (Titular de PUPAA domiciliaria productor de cerveza artesanal, 2023). “Es un programa altamente beneficioso para el productor, además de poder estar en regla y poder vender los productos habilitados, son importantes también las ferias para darnos a conocer en toda la provincia de Buenos Aires. Nada para agregar, simplemente gracias (Titular de PUPAA domiciliaria productor de conservas, dulces, 2023)”.

Algunos productores hicieron referencia a efectos directos a partir de su inscripción como PUPAA. Entre ellos destacan la seguridad jurídica “La PUPAA me brindó tranquilidad para trabajar y abrir mercados a futuro en la provincia” (Titular de PUPAA domiciliaria productor de café, 2023). “Tener la habilitación PUPAA me ha brindado una herramienta de desarrollo personal y estar dentro de un marco legal, pudiendo comercializar mis productos en distintos lugares, y sabiendo que detrás de ese producto está el aval del Ministerio de Desarrollo Agrario. Y sé que nadie me va a objetar la inocuidad del mismo” (Titular de PUPAA domiciliaria productor de cerveza artesanal, 2023) “Yo le puedo vender legalmente a toda la provincia de Buenos Aires. No me pueden incautar un solo frasco” (Titular de PUPAA domiciliaria productora de mermeladas y dulces sólidos, 2023).

La misma formalización permitió ampliar las ventas. Según 33 productores encuestados la habilitación les permitió un mayor conoci-

miento del producto dentro del municipio en los que se desarrolla la actividad. En línea con esto, la visibilización es un aspecto retomado por los productores en las entrevistas y en las encuestas:

Muy bueno el sistema a partir de MDA, estamos muy contentos porque nos visibilizó. Nunca tuvimos la atención, la forma en que nos tratan, la venta en lugares específicos (Ave-llaneda, Escobar) y los Mercados Bonaerenses que son todos PUPAAs. 40 % y ahí nos venden el producto. Me da la posibilidad de estar en más lugares por la certificación, con más confianza de parte de los comercios y nuestra. (Titular de PUPAA domiciliaria productor de licor, 2023).

Otro productor manifestó que "Se amplió mucho (la venta) con los mercados bonaerenses porque no tenía otro punto de venta, antes vendía solo a conocidos" (Titular de PUPAA domiciliaria productora de Semillas y Frutos Secos, Fraccionamiento de Yerba y Té, 2023).

Derivados del espíritu de la política, en varias entrevistas se observó una adhesión "entusiasta o militante", que resultó en la implementación de tareas colaborativas. Se han conformado redes entre productores para la circulación de información sobre los aspectos de la política, pero también para la compra de insumos compartidos. Asimismo, se han conformado redes de apoyo para resolver problemáticas comunes, como las de logística para el traslado de los productos a puntos de venta. Explica una productora:

Las juntas de PUPAAs la armaron los propios puperos. El grupo de whatsapp lo armo un productor (cita el nombre y la actividad que desarrolla). Circula información, por ejemplo, sobre precios de frascos y tapas. Después nos dividimos por rubro y cero competencias (...) nos conocimos en septiembre un montón de puperos, intercambiamos teléfonos, un camino hermoso. Aprender de otros. Porque en las PU-

PAAAs hay unos que están más avanzados, otros que estamos en el medio y otros que recién van llegando. Lo maravilloso de esta movida es la ayuda, es poder articular y tomar la experiencia del que está más arriba, y te dice, mejor anda por acá, o por ahí fijate, te tiro esta punta a ver si te sirve. Mirá, yo tengo años de feria y eso nunca lo viví hasta que llegué al mundo PUPAA (Titular de PUPAA domiciliaria productora de especias, condimentos y té, 2023).

Otra productora indica "Me parece muy valioso el programa PUPAAs en todo sentido, me siento acompañada, formo parte de una red de semejantes y le doy seguridad en mis productos a mis clientes" (Titular de PUPAA domiciliaria productora de alfajores, budines, conitos, panificados y afines, 2023). Asimismo, se han constituido redes a partir de la puesta en marcha de la actividad, con efectos particulares sobre las mujeres. Si bien no fue un efecto buscado, se observó una mayor participación de ellas en las unidades productivas. En las entrevistas las productoras expresaron que a partir de ingresar en la producción pudieron ganar una mayor autonomía, especialmente aquellas mujeres que habían quedado recluidas en tareas de cuidado sin un ingreso formal. La flexibilidad para la realización de las actividades les permitió compatibilizar la producción con las tareas de cuidado. En este sentido, señala una productora "sabés lo que es poder facturar, no depender de una cuota alimentaria, que estoy en un juzgado, y saber que el Estado te está acompañando, el Estado presente, como no voy a amar el proyecto PUPAAs, si me dieron todo, y más. A mí las PUPAAs me cambiaron la vida. Me cambio la vida" (Titular de PUPAA domiciliaria productora de especias, condimentos y té, 2023).

Entre las posibilidades de compatibilización con las capacitaciones presenciales, una productora señala que "las capacitaciones eran increíbles, de rotulados, de soberanía alimentaria que yo la curse en La Plata (Titular de

PUPAA domiciliaria productora de especias, condimentos y té, 2023).

Por último, en cuanto a las percepciones respecto a las condiciones de vida, el 80% (41) de los productores encuestados manifestó que la inscripción del emprendimiento le permite proyectar una mejora a futuro.

Reflexiones finales

Es indispensable comprender el contexto político que fueron atravesando los intereses de los distintos actores y las estrategias que se fueron desplegando para implementar las PUPAAs. Como señala Mballa, “es relevante considerarlas (a las políticas) como un escenario de alta complejidad en el cual se entrecruza la acción conjugada de una multitud de actores” (2018: 178).

A lo largo de este artículo de investigación se ha analizado el contexto de formulación de la política, así como el derrotero transcurrido desde el 2004 hasta su puesta en vigencia. Se han evidenciado los distintos mecanismos, los vaivenes que sufrió en el intento de su implementación y, asimismo, las estrategias que formularon los actores del MDA para que la política pueda sostenerse a pesar de las adversidades, hasta que fuera oportuna y factible su implementación.

Recuperando el texto de Salazar Vargas (2009) en cuanto a las dimensiones que deben contemplarse en la formulación de políticas, a partir de la voz de los actores se entiende que el diagnóstico de base (multidimensional) ha sido adecuado. Se han considerado las necesidades de la sociedad para dar respuesta a problemáticas concretas de un segmento de la misma, se ha generado la articulación entre instituciones y organismos evidenciando la decisión política de emprender el camino de las PUPAAs y se ha observado la decisión en la dimensión administrativa, al desplegar un conjunto de herramientas que permitieron implementar acciones que impactaron so-

bre la dimensión política y social y la fueron transformando.

La política de PUPAAs conducida por el MDA de la provincia de Buenos Aires se propuso atender de una manera integral la problemática de los pequeños productores de alimentos en relación con la formalización de su producción. Ha contemplado la inserción de los productores en términos de mejora en los ingresos y de accesibilidad a subsidios para la adquisición de insumos, maquinarias o para el acondicionamiento de las cocinas de las unidades productivas. Asimismo, se incorporaron aspectos sanitarios en relación a la producción y al consumo de alimentos seguros, educativos en relación a la capacitación de los productores y políticos vinculados al consumo de productos locales y a la soberanía alimenticia.

En síntesis, el conjunto de acciones incluidas en la política y los resultados obtenidos permiten dar cuenta de un desempeño positivo y virtuoso dentro de la provincia de Buenos Aires. Si bien es corto el plazo transcurrido desde su puesta en marcha, se ha logrado formalizar la política en un número importante de productores y no se han observado problemas de salud derivados del consumo de alimentos de PUPAAs. A su vez, el compromiso observado en los actores de la gestión y en los receptores de la política, ha trascendido los objetivos propuestos en la letra y ha generado orgullo e identidad, expresada reiteradamente por los productores. “Lo que yo aprendí ... es aprendizaje y esto no me lo saca nadie. Es nuestra mayor riqueza. Es un montón lo que nos dieron” (Titular de PUPAA domiciliaria productora de especias, condimentos y té, 2023). “Siento que este es un gran camino y si en algún momento podemos formar parte del Código Alimentario, sería fantástico. Orgullosa de ser PUPAA” (Titular de PUPAA domiciliaria productora de chocolates, alfajores, dulce de leche y nuez, 2023).

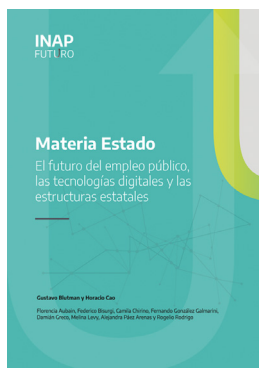
Referencias bibliográficas

- Abramovich, A. L. y Vázquez, G. (2007). Experiencias de la Economía Social y Solidaria en la Argentina. *Estudios fronterizos*. 8 (15): 121-145.
- Bertranou, J. (2019). El seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *Millcayac. Revista Digital de Ciencias Sociales*. 6 (10): 151-188.
- Díaz, C. (1998). El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción. *Políticas Públicas y desarrollo local*. 67: 107-114.
- Feinstein, O. (2007). Evaluación pragmática de políticas públicas. *ICE, Revista de Economía*. 836: 14-21.
- Fiszbein, A., A. I. y Giovagnoli, P. I. (2003). El impacto de la crisis argentina en el bienestar de los hogares. *Revista de la CEPAL*. (79): 151-167.
- Graglia, E. (2017). La comunicación de políticas públicas: el reto de difundir sin demagogías. *Más poder local*. (31): 42-50.
- Mballa, L. V. (2018). La racionalidad y contexto político-institucional en la ideación de las políticas públicas. *Estudios políticos*. (45): 177-202.
- Ministerio de Desarrollo Agrario (2020). *Resolución 150/2020* por la cual se crea el Registro Provincial de Pequeñas Unidades Productivas de Alimentos Artesanales en la órbita de la Subsecretaría de Desarrollo Agrario y Calidad Alimentaria. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Agrario.
- Ministerio de Desarrollo Agrario (2024). *Registro Provincial de Pequeñas Unidades Productivas de Alimentos Artesanales*. Disponible en: <https://mi.mda.gba.gob.ar/pupaas/consulta/habilitadas>
- Miquel, A. (2023, 18 de mayo). El estado construyendo mercado. *Página 12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/550491-el-estado-construyendo-mercado>.
- Ontiveros, V. (2021). Registro provincial de Pequeñas Unidades Productivas de Alimentos Artesanales. *Charla organizada por el Nuevo Agro*. Argentina. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=E5Y3jRdzQZs> 16-09-21
- Rofman, A. (2016). *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Buenos Aires: Universidad Nacional General de Sarmiento. Disponible en: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/8222/1/Participacion.pdf>
- Salazar Vargas, C. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. *Revista Opera*. 9, 9: 23-51.
- Schweitzer, M. y Arancio, M. A. (2023). Políticas públicas para un territorio menos desigual. Desafíos para la Argentina a la luz de experiencias en países de América Latina. *Territorios*. (48): 1-22.
- Vargas Aréballo, C. (2007). Análisis de las políticas públicas. *Perspectivas*. (19): 127-136.



RESEÑA DE LIBRO

Book Review



RESEÑA DE LIBRO

Book Review

TÍTULO

Materia Estado.

El futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales

GUSTAVO BLUTMAN – HORACIO CAO

Florencia AUBAIN, Federico BISURGI, Camila CHIRINO, Fernando GONZÁLEZ GALMARINI, Damián GRECO, Melina LEVY, Alejandra

PÁEZ ARENAS y Rogelio RODRIGO

Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, 2023.

(Primera Edición, 245 páginas, ISBN: 978-987-9483-51-0).

Gustavo Blutman – Horacio Cao. *Subject: State. The future of public employment, digital technologies, and state structures.*

Buenos Aires: INAP, 2023, 245 pages.

Por Maximiliano Rey*

Fecha de Recepción: 04 de octubre de 2023.

Fecha de Aceptación: 20 de abril de 2025.

Palabras clave: *Futuro, Prospectiva, Tecnología, Gobierno, Estado, Empleo Público.*

Keywords: *Future, Foresight, Technology, Government, State, Public Employment.*

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de General San Martín. Magister en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés y en Ciencia Política en Iberoamérica por la Universidad Internacional de Andalucía. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: maxirey@hotmail.com

Marcada por la profunda transformación societal, la vertiginosa evolución tecnológica y una interconexión global sin precedentes, la prospectiva se erige hoy como una herramienta esencial en la toma de decisiones gubernamentales. La habilidad de anticipar y planificar el futuro se convierte en un recurso estratégico de inmenso valor para los gobiernos que buscan no sólo sobrevivir, sino prosperar en un entorno en constante cambio. No obstante, es innegable que, en muchos casos, la urgencia y las demandas inmediatas eclipsan la planificación a largo plazo y más aún pensar el futuro.

En el contexto argentino, la aplicación de la prospectiva en la gestión pública cuenta, hasta ahora, con limitados ejemplos, que varían en su alcance y profundidad, entre los que vale mencionar el libro titulado *El futuro del Estado en la Argentina: Escenarios en disputa hacia el año 2030*, editado por Gustavo Blutman y Horacio Cao¹¹. De allí que, en líneas generales, los esfuerzos para sistematizar un proceso de prospectiva que abarque las múltiples dimensiones del Estado han sido escasos. Esto suscita el interrogante sobre por qué, a pesar de la creciente importancia de la planificación estratégica, la incorporación efectiva de la prospectiva en la gestión pública sigue siendo un desafío pendiente, a pesar de la existencia de "islas" de prospectivas existentes en diversos organismos estatales.

El libro *Materia Estado: El futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales* representa un hito significativo en este contexto. Resultado del trabajo de un equipo de investigadores de la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros (UPEF) del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), esta obra se propone un obje-

tivo ambicioso y visionario: explorar una amplia gama de escenarios futuros posibles para la Administración Pública Nacional argentina para los años 2030 y 2050. Sin embargo, el libro trasciende el ámbito de un simple informe de investigación. Se erige como un compendio metodológico que empodera tanto a los académicos, como a los tomadores de decisiones para abordar la complejidad de la prospectiva en el Estado de manera sistemática y coherente. Reconociendo que el futuro es todo menos unívoco, las y los autores nos invitan a considerar y construir deliberadamente múltiples escenarios, plenamente conscientes de que la realidad se teje a partir de diversas fibras de posibilidad.

Cabe resaltar la riqueza inherente a la metodología empleada en este trabajo. Más allá de la meticulosa revisión bibliográfica, se ha implementado una amplia gama de técnicas y herramientas que enriquecen la mirada prospectiva. Desde entrevistas en profundidad hasta la utilización de actividades interactivas como el método Delphi, pasando por estudios de grupos focales, conversatorios, *webchats* y talleres, el enfoque adoptado es multidisciplinario y participativo. Además, se han empleado *software* especializados como MICMAC y ATLAS.ti para potenciar el análisis de datos y la modelización de escenarios.

La estructura del libro muestra una deliberada voluntad de generar cohesión y utilidad. Comienza con dos prólogos escritos por destacados expertos en prospectiva de América Latina, quienes no sólo elogian el valor de esta obra para el contexto argentino, sino que también reconocen su potencial relevancia para la región en su conjunto. Posteriormente, una extensa introducción sienta las bases del análisis al abordar el fenómeno de la Cuarta Revolución Industrial y los desafíos colosales que plantea a la administración pública en la Argentina.

Los tres capítulos subsiguientes merecen una atención especial, ya que detallan de ma-

1 Blutman, G. y Cao, H. (2019). *El futuro del Estado en la Argentina: Escenarios en disputa hacia el año 2030*. Buenos Aires: Editorial Edición.

nera minuciosa las tres líneas conductoras del libro. Cada uno de estos capítulos sigue una estructura que facilita la comprensión del/a lector/a. En primer lugar, se presenta una línea de base que ofrece un diagnóstico exhaustivo del funcionamiento específico de la temática en cuestión. A continuación, se exploran reflexiones orientadas hacia el futuro, profundizando en las tensiones que la administración argentina deberá afrontar en términos de empleo, tecnologías digitales y estructuras para el período comprendido entre 2030 y 2050. En tercer lugar, se despliegan tres escenarios potenciales que reflejan distintos enfoques teóricos en constante interacción: la Nueva Gerencia Pública, la Poligobernanza y el Modelo Neoweberiano. Es esencial recordar que estos escenarios son ejemplos, no límites, de las múltiples trayectorias que la administración pública podría seguir.

El libro avanza un paso más al incluir un anexo excepcionalmente extenso, que prácticamente podría considerarse otro libro en sí mismo. Este anexo expande y enriquece ampliamente el contenido de los tres capítulos principales, destacando especialmente la profundización en la información recopilada para el libro y proporcionando un recurso inestimable para aquellos interesados en sumergirse aún más en las temáticas abordadas.

El capítulo centrado en el empleo público comienza, como se dijo, con una línea de base, que se inicia con un abordaje muy sintético de la situación global del mercado de trabajo en la República Argentina y los cambios que en él están en proceso. A continuación, se despliega una descripción cuantitativa del empleo en el Estado Argentino, discriminado en los tres niveles jurisdiccionales (Nación, Provincias, Municipios) y en cinco funciones: salud, seguridad y defensa, educación, gestión administrativa y resto del empleo público. Destacamos estos datos pues, como dicen los autores, no existe una evaluación cuantitativa global

del empleo público argentino dividido en las principales funciones.

Una vez establecidos estos datos, se realiza una descripción de la situación del empleo en estas cinco funciones, centrada en los arreglos institucionales que establece la normativa vigente y el grado de su efectiva implementación. Se trabaja en particular sobre tres elementos fundamentales: el ingreso (selección y reclutamiento), la carrera y la capacitación de los empleados. Luego el capítulo se centra en desplegar una visión del futuro laboral, en un mundo cada vez más automatizado. Reconociendo la alta probabilidad de la automatización de tareas, se aprecia una creciente demanda de perfiles tecnológicos, lo que supondrá una transición significativa desde los tradicionales trabajadores de ‘cuello blanco’ hacia una fuerza laboral de ‘cuello digital’. Para este análisis, se ha llevado a cabo una evaluación exhaustiva de datos y planes de carrera en todo el territorio argentino, arrojando luz sobre la compleja estructura de incentivos en el empleo público. Los escenarios previamente mencionados, como la reconversión de puestos de trabajo o la adaptación del mercado, surgen como soluciones posibles para abordar esta transformación, promoviendo la idea de una carrera dentro del Estado en beneficio de la ciudadanía.

El capítulo enfocado en las tecnologías digitales comienza con una serie de definiciones conceptuales. En tal sentido, una primera definición remite a destacar su relevancia, pero más allá de ella –y de considerarla un catalizador imprescindible de la dinámica social contemporánea–, el abordaje utilizado hace hincapié en la articulación de la revolución tecnológica con otras fuentes de cambio que, originadas en el entorno social y organizacional, transforman los procedimientos y las rutinas de trabajo. Este enfoque –que se conoce como “sociotécnico”– articula el análisis de las nuevas tecnologías con el fermento contextual; de esa confluencia surgen elementos

clave para entender la línea de base y su proyección hacia el futuro. En otras palabras, el libro pone en cuestión miradas que plantean la solución de la problemática social a partir de lo que suele denominarse "solucionismo tecnológico" que siguen autores como Alvin Toffler o Nicholas Negroponte. Y hablando de la proyección tecnológica hacia el futuro, el libro adelanta que las transformaciones que se prevén no necesariamente serán unilateralmente positivas. Así sostiene que "las nuevas tecnologías pueden generar sistemas más ágiles, eficaces y eficientes y al mismo tiempo, destruir formas alternativas de vinculación con la ciudadanía, provocar inconsistencias entre estructuras organizacionales y políticas públicas, generar problemas en el clima organizacional que distorsionan la coordinación vertical y/u horizontal, por citar algunas de las cuestiones que iremos desgranando a lo largo del capítulo."

En cuanto a la línea de base, se realiza un extendido análisis de los avances tecnológicos en el Estado desde cuatro aspectos fundamentales: la infraestructura crítica, el desarrollo organizacional, la interacción con la ciudadanía y la gestión y gobernanza de datos. En este contexto, no se limita simplemente a explorar cómo afectará la tecnología a los sistemas, sino que también analiza cuestiones esenciales relacionadas con la infraestructura, la legislación sobre datos personales, la mediación tecnológica entre el Estado y la ciudadanía, así como la soberanía tecnológica. Cada uno de estos aspectos se viste con diferentes matices según el escenario considerado. Sin embargo, existe un consenso generalizado sobre la imperiosa necesidad de cerrar la brecha tecnológica y realizar inversiones significativas en tecnología. Los escenarios, por su parte, revelan la complejidad inherente a la elección entre el desarrollo de *software*, que requiere inversión y tiempo, y la adopción de soluciones privadas, que pueden ser más rápidas, pero plantean de-

safios tanto en la adopción como en la seguridad de la información.

El capítulo que se enfoca en las estructuras estatales. Aquí, una primera originalidad es aplicar el abordaje conceptual desarrollado por Mintzberg al Estado. Como es sabido, este autor divide la organización en cinco partes: (A) el Ápice Estratégico, (B) la Tecnoestructura –a cargo del análisis y diseño de las reglamentaciones que rigen a la organización–, (C) el *Staff* de Apoyo –abocado a la provisión de servicios de asesoría y apoyo en temas sustantivos estratégicos al conjunto de las unidades organizativas– (D) la Línea Media –cadena de directivos provistos de autoridad formal que supervisa a los trabajadores– y (E) el Núcleo de Operaciones –trabajadores que realizan las tareas dentro de cada unidad que compone la organización–. En el marco de una estructura que define como "divisional", en el texto se aplican estas categorías al Estado Nacional, llegando a los siguientes resultados:

- A. El Ápice Estratégico representado por la presidencia de la Nación, la Jefatura de Gabinete de Ministros y el gabinete presidencial.
- B. La Tecnoestructura, compuesta por el conjunto de los órganos rectores² de la APN y el Poder Legislativo (es de remarcar que éste último es un elemento externo a la Sede Central).
- C. El *Staff* de Apoyo, integrado por el cuerpo de asesores presidenciales y por algunas

2 A los fines de nuestro análisis, proponemos una interpretación amplia de la definición que Mintzberg da al concepto de tecnoestructura. Incluimos en ella tanto el establecimiento de reglas como su gestión como tecnología transversal (por ejemplo, el órgano rector respectivo desarrolla la metodología para elaboración del presupuesto y asimismo se encarga hacerlas cumplir por las diferentes unidades del Estado).

funciones que desarrollan las Secretarías con rango Ministerial.

- D. La Línea Media, conformada por las unidades ministros en su rol de máxima autoridad de sus respectivos ministerios. Asimismo, involucra los otros dos niveles políticos (Secretarías ministeriales y subsecretarías).
- E. El Núcleo de Operaciones, que son los encargados de realizar las acciones concretas. En este ámbito se inscriben los tres niveles directivos de nivel operativo: Direcciones Generales / Nacionales, Direcciones Simples y Coordinaciones.

En cuanto a la línea de base del organigrama estatal, la misma nos sumerge en un viaje histórico que abarca desde 1983 hasta la actualidad. Un aspecto destacable es la explosión de unidades gubernamentales, lo que ha llevado a una mayor complejidad en las tareas y, por ende, en la gestión. La coordinación entre estas unidades se ha vuelto cada vez más desafiante y, en muchos casos, la comunicación informal ha emergido como el único “pegamento” efectivo para mantener cierta coherencia. La exploración de escenarios futuros plantea cuestiones fundamentales sobre cómo debería ser el Estado. Aquel que busque atender una mayor demanda deberá ser más complejo, mientras que un Estado mínimo presentará menos niveles de complejidad. La coordinación sigue siendo una deficiencia común, pero un Estado complejo conlleva desafíos específicos que podrían ofrecer soluciones a esta falta de coordinación, mientras que un Estado mínimo omitiría funciones para la ciudadanía.

Por último, en el capítulo de conclusiones se sintetizan los tres capítulos previamente analizados. En primer lugar, se enfatiza la inevitabilidad del cambio, reconociendo que algunas transformaciones son imparables, donde la prospectiva nos puede ayudar a influenciar esa dirección.

En este contexto, el libro subraya que la digitalización no necesariamente resultará en

la eliminación de empleos públicos, pero sí transformará el perfil de los trabajadores en el sector público. Además, se reconoce que la introducción de nuevas tecnologías es un hecho ineludible, lo que lleva a la conclusión de que es esencial mantener múltiples canales de interacción con la ciudadanía, especialmente los sectores de ésta que enfrentan barreras digitales. Además, se anticipa un aumento en la complejidad de las demandas sociales, lo que resalta la importancia de contar con estructuras gubernamentales más especializadas y adaptativas.

La característica distintiva de este libro radica en su flexibilidad. Cada capítulo, cada sección e incluso cada herramienta y metodología presentada pueden ser explorados de manera individual o en conjunto, lo que permite a los lectores adaptar su enfoque a sus necesidades y nivel de experiencia. La obra no sólo proporciona una base teórica sólida, sino que también ilustra cómo aplicar eficazmente cada herramienta en el contexto de la prospectiva.

Como es de conocimiento generalizado, la Cuarta Revolución Industrial está alterando de manera profunda los ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales, y estas transformaciones repercutirán significativamente en el Estado. Es comprensible que, en la Argentina y en muchos otros lugares, el enfoque en la coyuntura, en el ahora, a menudo dificulte la reflexión sobre el futuro. Sin embargo, la capacidad de anticipar y dar forma al futuro es esencial tanto para académicos que buscan comprender los cambios en curso como para los tomadores de decisiones que desean orientar estas transformaciones de manera beneficiosa.

Sobre los Autores

Note on Contributors

NATALIA AQUILINO es politóloga, especializada en evaluación de políticas públicas. Tiene experiencia de dirección en los sectores gubernamental en la República Argentina, social en CIPPEC, CCIRR, EvaluAR, en el ámbito intergubernamental internacional en OIT, PNUMA, ONU, PNUD, CAF, BM, y en la industria de alta tecnología. Desarrolló más de treinta evaluaciones y sistemas de monitoreo y evaluación de programas a nivel global liderando equipos multidisciplinarios en América Latina, África y la República Argentina. Desarrolló evaluaciones de políticas públicas y programas en educación, desarrollo social y productivo, seguridad y tecnología. Participó en equipos internacionales de investigación durante la mayor parte de su carrera. Asimismo, se desempeña como profesora universitaria y de posgrado en evaluación en universidades nacionales e internacionales, públicas y privadas. Fundó y presidió la Asociación Civil EvaluAR entre los años 2019 y 2022. Ha resultado electa como vicecoordinadora de la Red de Seguimiento y Evaluación de América Latina y el Caribe (ReLAC) para el período 2024-2027.

MARIEL ARANCIO es Licenciada y Profesora en Sociología y Doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Desde el año 2020, es becaria doctoral del CONICET con sede en el Centro de Investigación Hábitat y Municipio de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (CIHAM-FADU) de la UBA. Es investigadora del Programa Territorio y Sociedad (FADU). Desde el año 2015 participa en consultorías y evaluaciones de políticas y programas sociales como investigadora del Centro de Investigaciones en Estadística aplicada (CINEA/UNTREF).

Desde el año 2017 a la actualidad desarrolla actividades docentes de grado en distintas universidades. En la carrera de Comunicación Social de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES) en la asignatura Estadística Social y en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) en la carrera de Geografía y de Sistemas de Información Geográfica en las materias Geografía Social, Métodos Cuantitativos para Geografía y el seminario de Construcción de Indicadores Sociales para el Desarrollo Local.

GUADALUPE CASTRO es Arquitecta por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Estudiante de la especialización y maestría en Planificación Urbana y Regional (PROPUR) de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo la Universidad de Buenos Aires (UBA). Asimismo, es integrante de proyectos de investigación del Programa Territorio y Sociedad dirigido por la Dra. Mariana Schweitzer con sede en el Centro de Investigación Hábitat y Municipio (CIHAM-FADU) de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente, trabaja en obras públicas en la Municipalidad de San Martín en la Dirección de Integración Socio-Urbana.

VANESA CASTRO es Licenciada en Trabajo Social y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de San Juan (UNSJ) y la Universidad de Cádiz, España. Se ha especializado en diseño y evaluación de intervenciones sociales desde perspectivas participativas. Por su parte, se desempeña como docente en el Departamento de Trabajo Social de la Universidad Nacional de San Juan (UNSJ), en las cátedras *Planificación Social e Investigación Social II*. Asimismo, forma parte del Programa de Estudios del Trabajo, el Ambiente y

la Sociedad. Integra el equipo de Evaluación Participativa para América Latina y el Caribe (EvalParticipativa). Es consultora independiente en diseño, monitoreo y evaluación de políticas y programas sociales. Integra la Red Argentina de Evaluación (EvaluAR) y la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC).

EZEQUIEL FERNÁNDEZ BRAVO es Magister en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el Caribe por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Se desempeña como profesor de Enseñanza Media y Superior en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y como becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con lugar de trabajo en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (EIDAES-UNSAM). Asimismo, se desempeña como profesor de grado y de posgrado en la Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Sus áreas principales de investigación se vinculan a la política migratoria argentina y a la antropología del Estado.

ALCIDES FERNANDO GUSSI é licenciado em História, Mestre em Antropologia Social e Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), São Paulo, Brasil. Professor e pesquisador da Universidade Federal do Ceará (UFC), trabalha com avaliação no Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) e no Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira (PPEB) da Faculdade de Educação, ambos da Universidade Federal do Ceará (UFC). Realizou pós-doutorado em Análise e Avaliação de Políticas Públicas no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (PPED) na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Editor da *Revista AVAL - Avaliação de Políticas Públicas*. Membro Comitê Con-

sultivo da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação- RBMA e coordenador do Grupo de Trabalho “E Avaliar desde la América Latina” da Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe (ReLAC). Pós-doutorado (andamento) em avaliação de políticas, programas e intervenções em saúde no Laboratório em Avaliação de Saúde da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).

MARÍA DOLORES LINARES es Doctora en Geografía por la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales (EHES), París, y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Realizó una Maestría en Geografía en la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales (EHES), París. Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Asimismo, es Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con lugar de trabajo en el Instituto de Estudios Históricos y Sociales de La Pampa (IEHSOLP - UNLPam). Se desempeña como Profesora de grado y de posgrado en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de La Pampa (UNLPam). Por su parte, es codirectora de la *Revista Población & Sociedad* y participa en proyectos de investigación nacionales e internacionales. Se especializa en política migratoria argentina y en los procesos de exclusión/inclusión de las personas migrantes.

WOLFGANG MEYER es profesor de Sociología y director del Grupo de Evaluación en la Universidad del Sarre, Saarbrücken, Alemania. Asimismo, es profesor adjunto en la Ugandan Technology and Management University, Kampala, y director de la Unidad de Evaluación en la Universidad del Sarre. Es responsable de dos programas de Maestría en Evaluación en Alemania (en inglés y en alemán). Es miembro fundador de la Sociedad Alemana de Evaluación (DeGEval) y portavoz del grupo temático II: “Evaluación de la sostenibilidad”

de la Sociedad Europea de Evaluación (EES). Como sociólogo con enfoque en metodología empírica, es especialista en evaluación en los ámbitos de medio ambiente, mercado laboral, desarrollo regional, así como en métodos cualitativos y cuantitativos.

NERIO NEIROTTI es Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Argentina. Master of Public Affairs por la University of Texas at Austin, Estados Unidos. Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Ha sido vice-rector de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) por dos periodos consecutivos. Asimismo, ha sido coordinador de Programas de Evaluación en el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP - UNESCO, Oficina para América Latina y el Caribe). Investigador-docente y director del Programa de Análisis Estratégico y Evaluación de Políticas Públicas y del Diploma Superior en Evaluación de Políticas Públicas y Toma de Decisiones del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de FLACSO Argentina. Es autor de varios libros y artículos sobre evaluación y análisis de políticas públicas, con el patrocinio de UNESCO, FLACSO Argentina y UNLa.

JAVIER NUÑEZ es Magister en Sociología de la Cultura y Análisis Cultural por la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (EIDAES-UNSAM). Licenciado en Ciencia Política y Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctorando en Ciencias Sociales en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Por su parte, es becario interno doctoral CONICET, con sede en el Instituto de Investigaciones “Gino Germani” (IIGG) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Asimismo, se desempeña como docente en la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha publicado artículos sobre so-

ciología urbana y representaciones sociales de sectores populares.

SAVILLE KUSHNER es Profesor Emérito por la University of the West of England, Reino Unido. Miembro de la British Academy of Social Sciences (FACSS). Ha ocupado puestos de profesor en el Reino Unido, Nueva Zelanda y en los Estados Unidos. Se ha desempeñado como Asesor Regional de Seguimiento y Evaluación de UNICEF en América Latina y como Presidente de la Sociedad de Evaluación del Reino Unido. Ha publicado numerosos libros sobre evaluación con especial atención a la democracia, el humanismo y estudios de caso.

ANA PAULA PENCHASZADEH es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Sociología y Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Doctora en Filosofía de la Université Paris 8. Se desempeña como investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en la Escuela de Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (EIDAES) la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Por su parte, es profesora de grado y de posgrado en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Aborda temáticas vinculadas con la extranjería, la hospitalidad y las migraciones desde una perspectiva política práctica y teórica.

ANDREA PERONI FISCARELLI es Socióloga, Profesora de Historia y Doctora en Estudios Americanos, Mención Estudios Sociales y Políticos por la Universidad Santiago de Chile. Cuenta con más de veinte años de experiencia en docencia de pregrado y posgrado en el ámbito de la Historia, Planificación-Evaluación y Políticas Públicas. Asimismo, ha sido Jefa de Carrera de Sociología y Directora de la Escuela de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Profesionally, se ha desarrollado en el ámbito de las políticas sociales, culturales, de niñez, en

diseños, implementaciones y evaluaciones, así como sobre el estudio de las mismas a nivel local, nacional y en la región, laborando con entidades de la sociedad civil, el Estado y organismos multilaterales. Por su parte, ha sido vicecoordinadora de la Red de Seguimiento, Evaluación y sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC). En la actualidad, coordina el Núcleo Interdisciplinario en Investigación Evaluativa, orientado a la decisión pública (NIIE-dp). Asimismo, se desempeña como Profesora Asociada en el Departamento de Sociología de la Universidad de Chile.

MAXIMILIANO REY es Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). Magister en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (UdeSA) y en Ciencia Política en Iberoamérica por la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA). Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha sido becario doctoral y postdoctoral del CONICET. En el ámbito estatal, se desempeñó como investigador del INAP, como asesor y en cargos de dirección en diversos organismos dependientes de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina. En la actualidad, se desempeña como Profesor Titular Regular en la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ), Profesor Adjunto Regular en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), y de Maestría en diferentes materias: *Estado y Políticas Públicas; Federalismo y descentralización; Instituciones, Organizaciones y Principios de Administración* en diversas Casas de estudio. Asimismo, publicó artículos en sus temas de *expertise* en libros y revistas científicas tanto nacionales como internacionales.

OLINDA RUIZ FRANCO es psicóloga especializada en sistematización de procesos y políticas públicas, con formación complementaria en prácticas narrativas y evaluación organizacional. Actualmente, es Vocal de Divulgación y Proyección de Red de Seguimiento, Evaluación

y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC). Ha sistematizado más de treinta procesos para organismos internacionales, ministerios y organizaciones sociales, incluyendo trabajos para UNICEF, PNUD, OEA, BID, OEI, FLACSO y REPAE. Su *expertise* incluye la sistematización de planificaciones estratégicas ministeriales, construcción participativa de políticas públicas, evaluaciones institucionales y procesos de innovación social. Entre sus proyectos destacados se encuentran la sistematización del primer Informe Nacional de Paraguay sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para PNUD (2018), la sistematización de informes regionales sobre discapacidad para la OEA (2023), procesos de construcción del Plan Nacional de Primera Infancia (2021), y la sistematización de evaluaciones de doctorados para FLACSO (2022). Como investigadora, combina metodologías participativas con enfoques de derechos humanos, especializada en la documentación y análisis de procesos complejos de construcción colectiva de conocimiento en América Latina. Su trabajo contribuye al fortalecimiento de capacidades institucionales y la democratización del conocimiento evaluativo en la región.

MARIANA SCHWEITZER es Arquitecta, Especialista en Planificación Urbana y Regional y Magíster en Planificación Urbana y Regional y Doctora en Urbanismo por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Desde el año 1999 a la fecha, es miembro de la Carrera del Investigador Científico y Tecnológico del CONICET, a la fecha con categoría de Investigadora Principal. Asimismo, se desempeña como directora del Centro de Investigación Hábitat y Municipio (CIHaM-FADU) de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y del Programa Territorio y Sociedad (FADU) de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Desde el año 1990 a la actualidad, desarrolla actividades docentes de grado en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la UBA en la asignatura *Planificación Urbana* (desde 2024 a cargo de la Cá-

tedra) y como Profesora Titular de la materia *Problemáticas Socioterritoriales Contemporáneas* en dicha Facultad. En el marco de la formación de Recursos Humanos, dirige Proyectos UBACyT y PICT, equipos, tesistas, pasantes y becarios. Asimismo, es evaluadora de proyectos y de investigadores para la ANPCyT, para el CONICET, para numerosas universidades nacionales y de artículos científicos para revistas acreditadas.

REINHARD STOCKMANN es Doctor y Profesor Emérito de Sociología en la Universidad del Sarre, Saarbrücken, Alemania; Fundador y director del Centro de Evaluación (CEval), Alemania; Director gerente del programa de Maestría en Evaluación en modalidad *blended learning* en inglés. Asimismo, es fundador y durante veintidós años editor ejecutivo de la *Zeitschrift für Evaluation* (Revista Alemana de Evaluación) y miembro fundador de la Sociedad Alemana de Evaluación (DeGEval). A lo largo de más de cincuenta años de experiencia en evaluación, ha realizado varios cientos de estudios de evaluación y ha dirigido numerosos proyectos de desarrollo de capacidades en evaluación en África, Asia y América Latina. Ha publicado alrededor de cincuenta libros y unos treientos artículos sobre los temas de evaluación, desarrollo de la calidad, política de desarrollo, cooperación para el desarrollo, formación profesional, medio ambiente, sociología, entre otros. Sus manuales han sido traducidos a seis idiomas.

ESTEBAN TAPELLA es Trabajador Social por la Universidad Nacional de San Juan (UNSJ), Magister por el Institute of Social Studies de la Universidad de Rotterdam, Países Bajos, y Doctor en Ciencias Agropecuarias en la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Asimismo, se desempeña como profesor e investigador en la Universidad Nacional de San Juan (UNSJ) y como director del Programa de Estudios del Trabajo, el Ambiente y la Sociedad. Por su parte, es consultor independiente en temas de evaluación participativa y capitaliza-

ción de experiencias, y fotógrafo documental. Es miembro de la Red Argentina de Evaluación (EvaluAR) y de la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC). Integra el equipo coordinador de la Comunidad de Práctica y Aprendizaje de Evaluación Participativa para América Latina y el Caribe.

EDUARDO JAEL UBILLO HARCHA es Sociólogo y Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Se ha desempeñado en consultoría en proyectos de evaluación y elaboración de políticas y programas públicos, utilizando metodologías mixtas y enfoque de derechos humanos. Asimismo, se desempeña como profesor auxiliar en cursos de Evaluación de Políticas Públicas e Investigación evaluativa. En la actualidad, trabaja desde la sociedad civil en el mundo de la infancia, además de formar parte del Núcleo Interdisciplinario de Investigación Evaluativa de la Universidad de Chile.

NIKLAS ZIERKE es Licenciado en Sociología por la Universidad de Mannheim, Alemania, y Máster en Ciencias Sociales con especialización en Estudios de la Ciencia por la Universidad Humboldt de Berlín, Alemania. Es investigador asociado en la Universidad del Sarre y especialista en políticas públicas y evaluación. Por su parte, se desempeña como docente en dos programas de máster en evaluación. Ha publicado en las áreas de evaluación, monitoreo y metodología de la investigación empírica. Su labor en materia de investigación se centra en el análisis comparativo del conocimiento experto, la evidencia y la evaluación en la política y la sociedad, así como en las cuestiones y teorías institucionales, de políticas públicas y de gobernanza, en el desarrollo sostenible y en los métodos de la investigación social empírica.

Convocatoria

NÚMERO VEINTISÉIS

Dossier: Gobernanza metropolitana. Los desafíos de gobierno y gestión de las ciudades metropolitanas.

Coordinadora: Adriana Rofman.

El crecimiento y expansión de las ciudades, abarcando territorios cada vez más extensos, constituye un fenómeno global que da por resultado el desarrollo de áreas metropolitanas en casi todo el mundo. En especial, la región latinoamericana alberga algunas de las áreas metropolitanas más pobladas del mundo donde la extensión territorial se combina además con patrones de desigualdad socioeconómica y ambiental particularmente críticos.

Los estudios urbanos han analizado en profundidad la dimensión socioespacial del fenómeno metropolitano, enfocando tanto en el plano del desarrollo histórico y de las condiciones económicas, sociales y espaciales de ciudades de esta escala, como también en la cuestión de su inscripción en el orden geoeconómico global. Buena parte de este campo se ha nutrido de contribuciones de la sociología y de la economía urbana, de la geografía, del urbanismo, entre otras disciplinas. Esta producción ha puesto de manifiesto que las áreas metropolitanas constituyen espacios urbano funcionales de gran magnitud y complejidad, manchas urbanas que se fusionan con entornos periurbanos y rurales, y que trascienden los límites jurisdiccionales, configurando una diversidad de tipologías y escalas urbanas.

Aquí, proponemos un abordaje que jerarquice la mirada político-institucional, que tome como objeto de reflexión una característica central de las regiones metropolitanas: la complejidad de su estructura de gobernanza estatal, que involucra a varios gobiernos locales o subnacionales, además de actores sociales y económicos de diversa escala de actuación. Esta configuración representa un desafío particular para la gestión pública y el gobierno democrático de las ciudades. Son nuevas realidades territoriales, que requerirían marcos institucionales específicos que faciliten el desarrollo de políticas a escala de la ciudad real, a la vez que garanticen el respeto de las competencias de los estados subnacionales involucrados y la efectiva participación democrática de la ciudadanía.

La gobernanza de las ciudades metropolitanas constituye un campo problemático de creciente relevancia en la investigación académica y en el debate político, puesto que propone poner el foco en el plano político institucional del fenómeno. Pensar esta cuestión en clave de gobernanza permite analizar las múltiples dimensiones implicadas en el acto de gobernar: el aspecto más político e institucional, que incluye el gobierno, la dinámica política, el funcionamiento democrático y sus actores, entre otros, y el de la intervención pública, de la gestión de las políticas públicas. Asimismo, esta noción ilumina la configuración multiactoral que impulsa el desarrollo metropolitano, donde los gobiernos en sus distintos niveles operan como ejes vertebradores de redes de actores económicos y sociales más amplias.

Un abanico interesante de cuestiones se inscriben en esta perspectiva de análisis: los debates sobre la coordinación interjurisdiccional y las políticas multini-

vel; la revisión de los marcos y mecanismos jurídicos y constitucionales que organizan el sistema de gobierno en sus diferentes jurisdicciones; los retos que plantea esta compleja estructura para el desarrollo de políticas sectoriales; el análisis de las estrategias para aprovechar las economías de aglomeración en la competencia global; la particular configuración del sistema político metropolitano y de los canales de participación de la ciudadanía; y las modalidades de relacionamiento entre los diferentes actores sociales, políticos y económicos, entre muchos otros.

La Revista Estado y Políticas Públicas convoca a presentar artículos de investigación sobre la cuestión de la gobernanza metropolitana, que pueden tomar en consideración diferentes objetos o metodologías de análisis, tales como, la revisión de debates teóricos, sistematización de experiencias, estudios comparativos, estudios de caso, análisis cuantitativos, entre otros. Se considerarán producciones inéditas que se apoyen en una investigación empírica o en el análisis de teorías o modelos conceptuales.

A manera de propuesta, se sugiere una lista (no exhaustiva) de ejes temáticos

- Formatos y tipologías institucionales y normativos, en diferentes países y sistemas de gobiernos subnacional.
- Desarrollo e implementación de políticas públicas de corte sectorial, urbana, social, infraestructura, transporte, servicios sociales y de salud, ambiental, etcétera.
- Coordinación interjurisdiccional, gobernanza multinivel, articulaciones intermunicipales
- Participación ciudadana en los procesos de decisión e implementación de políticas públicas. Mecanismos, dinámicas de participación, actores involucrados.
- Redes de actores sociales, económicos, en articulación con instancias estatales: desarrollo, impactos, conflictos.
- Instrumentos de planificación y gestión: sistemas de información e indicadores; metodologías de evaluación y sistematización, estrategias de planificación y gestión multiactoral.

Fecha límite para enviar los artículos de investigación: 01 de febrero de 2026.

Para enviar las contribuciones:

revistaeypp@flacso.org.ar

Para más información, véase:

Revista Estado y Políticas Públicas - FLACSO Argentina

www.revistaeypp.flacso.org.ar/revista



Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, como iniciativa del Dr. Daniel García Delgado, abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra indizada y catalogada en **Latindex con el nivel 1** (nivel superior de excelencia), **REDIB**, **Biblioteca de Ciencias Sociales “Enzo Faletto”**, **CLASE México**, **Repositorio FLACSOAndes**, **MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas)**, **ERIH PLUS**, **BDU**, **BDU2** y **Malena**. Asimismo, el Área Estado y Políticas Públicas y la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina, han sido creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274



CONTACTO PRINCIPAL

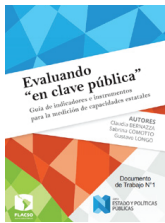
Revista Estado y Políticas Públicas - FLACSO Argentina
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Argentina.
Área Estado y Políticas Públicas
Cristina Ruiz del Ferrier (Dir. y Ed.).
Dirección: Oficina del 2do piso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN –
Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Teléfono: (54) (11) 5238-9361.
Correo electrónico: revistaeyp@flacso.org.ar
Página WEB: <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>



Presentación

El Programa Gestión del Conocimiento pertenece al Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Académica Argentina. El objetivo principal del Programa es difundir la producción académica que se produce desde el Área (libros, tesis de posgrado, artículos de investigación, monografías, publicaciones, documentos de trabajo, entrevistas, entre otros) sobre el rol del Estado en sus diversos niveles de gobierno y dependencias y sobre las Políticas Públicas de la Argentina y de América Latina. La asesoría y la capacitación en los distintos temas y en las diversas problemáticas que se vinculan al Programa Gestión del Conocimiento resultan un insumo fundamental tanto para la investigación como para el diseño de políticas públicas. Asimismo, a partir de la producción de conocimientos se establecen redes de difusión y cooperación regional entre las distintas organizaciones sociales y estatales abocadas al estudio, la investigación y el diseño de políticas públicas. El Programa consolida redes institucionales, universitarias, de posgrado, estatales y científicas tanto a nivel nacional como regional.

DOCUMENTOS DE TRABAJO



Documento de Trabajo Núm. I

Evaluando "en clave pública"
 BERNAZZA, Claudia;
 COMOTTO, Sabrina;
 LONGO, Gustavo
 Mayo de 2015



Documento de Trabajo Núm. II

Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad
 GARCÍA DELGADO, Daniel; RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Comp.).
 Octubre de 2015



Documento de Trabajo Núm. III

El sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social.
 RUIZ DEL FERRIER, Cristina; TIRENNI, Jorge (Comp.).
 Mayo de 2016



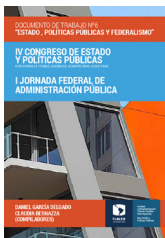
Documento de Trabajo Núm. IV

¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR.
 RACOVSCHIK, Ma. Alejandra; RAIMUNDI, Carlos (Comp.).
 Octubre de 2016



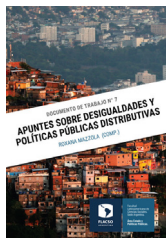
Documento de Trabajo Núm. V

El neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis
 GARCÍA DELGADO, Daniel; GRADIN, Agustina (Comp.).
 Junio de 2017



Documento de Trabajo Núm. VI

Estado, políticas públicas y federalismo. IV Congreso de Estado y políticas públicas
 GARCÍA DELGADO, Daniel; BERNAZZA, Claudia (Comp.).
 Febrero de 2020



Documento de Trabajo Núm. VII

Apuntes sobre Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas
 MAZZOLA, Roxana (Comp.).
 Diciembre de 2021



Documento de Trabajo Núm. VIII

Niñez y Políticas Públicas: la crianza comunitaria en barrios y territorios de la Argentina
 BERNAZZA, Claudia; LAMBUSTA, Damián (Comp.).
 Marzo de 2022



Documento de Trabajo Núm. X

Desafíos para la política exterior argentina y la integración regional en el escenario post pandemia.
 Racovschik, María Alejandra; González, Leticia (Comp.).
 Abril de 2022



FLACSO ARGENTINA
Área Estado y Políticas Públicas
Programa Gestión del Conocimiento

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.
Área Estado y
Políticas Públicas.

OTRAS EDICIONES



CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión
RUIZ DEL FERRIER, Cristina
(Compiladora).
Julio de 2017



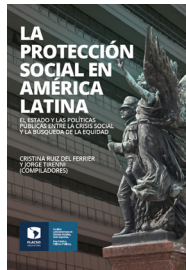
ELITÉS Y CAPTURA DEL ESTADO. Control y regulación en el neoliberalismo tardío
GARCÍA DELGADO, Daniel,
RUIZ DEL FERRIER, Cristina y DE
ANCHORENA, Beatriz (Comp.).
Octubre de 2018



EN TORNAL RUMBO. Pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad
GARCÍA DELGADO, Daniel, RUIZ
DEL FERRIER, Cristina (Comp.).
Octubre de 2019



ESTADO, SOCIEDAD Y PANDEMIA.
Ya nada va a ser igual
GARCÍA DELGADO, Daniel
Noviembre de 2020



LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA. El Estado y las políticas públicas entre la crisis social y la búsqueda de la equidad
RUIZ DEL FERRIER, Cristina,
TIRENNI, Jorge
Diciembre de 2021



DEMOCRACIAS CONDICIONADAS. Riesgos y oportunidades en un cambio del orden mundial
GARCÍA DELGADO, Daniel, CASALIS,
Alejandro
Agosto de 2023

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– Argentina

Valentina Delich (Directora).

Área Estado y Políticas Públicas

Alejandro Casalis (Coordinador).

Programa Gestión del Conocimiento.

Cristina Ruiz del Ferrier (Directora).

CONTACTO PRINCIPAL

Área Estado y Políticas Públicas

Dirección: Oficina del 2do piso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Página WEB: <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>

Teléfono: (54) (11) 5238-9361.

Correo electrónico: gestionconocimiento@flacso.org.ar

Normas de Publicación

Author Guidelines

Criterios generales

La *Revista Estado y Políticas Públicas* cuenta con tres secciones abiertas a contribuciones, indizadas y evaluadas “por pares”. Una sección con una convocatoria especialmente dedicada a la recepción de contribuciones para el *dossier* de cada número. La temática del *dossier* es diferente en cada edición y se anticipa en el número anterior. Las fechas-límite de recepción de las contribuciones que se postulan para el *dossier* son:

-**Para el número de mayo:** 01 de febrero.

-**Para el número de octubre:** 01 de junio.

Asimismo, la *Revista Estado y Políticas Públicas* ofrece una convocatoria permanente para la recepción de contribuciones para la sección *Artículos de investigación* cuyas temáticas son amplias, heterogéneas y plurales. Esta convocatoria no cuenta con una fecha límite de recepción de las contribuciones, sino que permanece abierta durante todo el año.

Finalmente, la *Revista Estado y Políticas Públicas* también cuenta con una sección dedicada a la difusión de las Reseñas de libros de reciente publicación.

En suma, las posibles contribuciones se pueden dirigir a:

- El *dossier*.
- La sección Artículos de investigación.
- La sección de Reseñas de libros.

Estas secciones se guían por los siguientes criterios generales

- **Originalidad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista deberá ser original. No se aceptarán las contribuciones que ya han sido publicadas previamente en otras Revistas.
- **Exclusividad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista será sometido a un proceso de evaluación y no podrá ser propuesto simultáneamente en otra Revista para tal fin.
- **Diversidad:** Con la finalidad de incluir a la mayor cantidad de voces distintas, se solicita a los articulistas que no envíen más de una contribución por convocatoria. En el caso de ya haber publicado en algún número de la Revista, solicitamos que no se remitan contribuciones para el volumen inmediatamente posterior.
- **Imparcialidad:** El envío del artículo debe garantizar el anonimato del proceso de evaluación, sin excepciones. El archivo propuesto para su publicación deberá prescindir de toda información directa o indirecta que pueda permitir la identificación del autor. En ese sentido, también deberán eliminarse las propiedades del archivo de texto que remitan al usuario o autor.

Requisitos generales para el envío de las contribuciones

- Los artículos deberán ser originales, exclusivos, diversos, imparciales e inéditos.
- La publicación de los artículos de investigación éditos será de carácter excepcional y por razones debidamente consideradas, justifica-

das y evaluadas por el Comité Académico de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.

- Para la postulación a la sección del *dossier*, la temática de la contribución deberá respetar el tema propuesto por la convocatoria de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.
- Para la postulación al *dossier*, deberán presentarse dentro de los plazos de tiempo establecidos en esta sección.
- Los artículos en todos los casos deberán respetar las pautas de presentación, composición y estilo de citación indicadas:
 - a. Título en idioma original;
 - b. Título en idioma inglés;
 - c. Resumen en idioma original;
 - d. Resumen en idioma inglés;
 - e. Palabras clave en idioma original;
 - f. Palabras clave en idioma inglés;
 - g. Cuerpo del trabajo;
 - h. Referencias bibliográficas.

Pautas para los Autores

Sin excepción, las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Título y subtítulo en idioma original explicando el recorte espacial y el recorte temporal (si corresponde) de la contribución.
 - Título y subtítulo de la contribución traducido al idioma inglés.
 - Un resumen que no exceda las 400 palabras, aportando información clara sobre el contenido de la contribución: tema, recorte espacial, recorte temporal, objetivo principal, marco teórico, aspectos metodológicos, pregunta de investigación, etcétera. El resumen deberá finalizar con la enumeración de 3 a 5 *palabras clave* a los efectos de indización bibliográfica.
 - Un abstract: se deberá traducir el resumen al idioma inglés y las palabras clave para presentar *keywords*.
 - Datos del autor o autora: se enviará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección

de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).

- b. Las pautas de presentación de la contribución indican la inclusión de los siguientes elementos (en este orden): *título, título traducido al inglés, resumen con palabras clave, abstract con keywords, introducción, desarrollo de los argumentos, conclusiones, referencias bibliográficas y anexos (si los hubiere)*.
- c. Idiomas: los idiomas admitidos por la Revista son: el español, el portugués, el francés, el italiano y el inglés.
- d. Las llamadas a notas se presentarán al interior del texto (no al final del mismo) siempre con un superíndice al lado de la palabra a la que hace referencia y el comentario sobre dicha palabra remitirá a una nota a pie de página.
- e. Las siglas irán en mayúsculas, previamente se mencionará su significado y se la presentará entre paréntesis (solamente la primera vez que aparezca en el texto). Por ejemplo: “Fondo Monetario Internacional (FMI)”.
- f. El estilo de citación textual y de las referencias bibliográficas requerido: Las citas textuales deben ir entrecomilladas y sin cursivas. Las citas que exceden los 4 renglones de extensión total deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecomillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente.
- g. La extensión mínima de la contribución: 8.000 palabras.
- h. La extensión máxima de la contribución: 12.000 palabras.

- i. En el caso de incluir gráficos, tablas, otros: deberán presentarse intercalados en el texto, con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. Deberán presentarse debidamente enumerados y sus datos deberán ser editables. Debe informarse la fuente en todos los casos y garantizarse de que sean de libre uso.
- j. En el caso de imágenes, se deberán presentar con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. El formato de las imágenes podrá ser: extensión jpg, en grises, con una resolución de 300 dpi en tamaño real.
- k. En el caso de incorporar Anexo/s: deberán numerarse en orden creciente.

Las citas bibliográficas

Las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). Las citas textuales podrán ser:

- a. **Menores a 4 renglones:** deberán presentarse en línea de continuidad al texto central, encomilladas y sin cursivas. Por ejemplo:

Los procesos estudiados pueden envidenciar un clima de época. En palabras de García Delgado, “tres puntos de inflexión pueden indicarse como ‘síntomas’ de los acontecimientos singulares a los que quisiéramos referirnos cuando hacemos alusión a lo que proponemos denominar el cambio epocal.” (2014: 25).

- b. **Mayores a 4 renglones:** deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecorillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Por ejemplo:

En la misma línea, Repetto señala que, hasta que no cobraron fuerza los procesos descentralizadores latinoamericanos, el territorio (en particular el local) era visualizado más bien como un simple dato administrativo en el cual, quienes allí habitaban, recibían de modo pasivo los servicios y programas fiscales decididos y gestionados desde el nivel central del Estado. El autor menciona además lo siguiente:

La descentralización llamó entonces la atención sobre este potencial divorcio entre “problemas” y “soluciones”, pero también, aunque más tardíamente respecto de los orígenes de los procesos descentralizadores, comenzó a mostrar la importancia de atender a las relaciones intergubernamentales (2009: 174-175).

Las Referencias bibliográficas

Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente, en orden alfabético por apellido del autor/a. Por ejemplo:

- Bauman, Z. (1999). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castell, R. (2010). *Las transformaciones del trabajo, de la producción social y de los riesgos en un período de incertidumbre*. Turín: Instituti Di Tella/Cátedra UNESCO/Siglo XXI.
- CEPAL (1992). *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integral para el desarrollo*. Santiago: Publicaciones de la CEPAL-PNUD.
- Colombo, A. (2011). *La cuestión del tiempo en la teoría política*. Buenos Aires: Prometeo.
- Feletti, R. (2013). El repunte de la economía. *Aciertos y Límites de la Política Económica. Observatorio de Coyuntura Económica. UNTREF* Núm. 8. 10-24.
- Ferrer, A. (2004). *La densidad nacional*. Buenos Aires: Ci-Capital Intelectual.

Pautas para los Autores para el envío de Reseñas de libros

Las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Las pautas de presentación consisten en presentar la contribución con los siguientes elementos (en este orden): *imagen de la tapa del libro reseñado; título completo del*

libro; editorial, ciudad y año de edición; número de edición, cantidad de páginas totales del libro e ISBN; traducción al idioma inglés de dicha información; autor o autora de la reseña de libro; palabras clave y keywords; reseña propiamente dicha.

- b. Datos del autor o autora: se presentará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).
- c. La extensión mínima de la contribución: 2.000 palabras.
- d. La extensión máxima de la contribución: 4.000 palabras.

Formato del archivo

Tipografía: se requiere Times New Roman.

Tamaño de letra:

- 12 puntos para títulos y textos.
- 11 puntos para las citas textuales mayores a 4 renglones.
- 10 puntos para las notas a pie de página.

Párrafos: deberán estar justificados, con sangría en la primera línea, interlineado sencillo y sin dejar líneas vacías entre párrafo y párrafo.

Páginas: con márgenes izquierdo, derecho, inferior y superior de 3 cm.

Archivo: guardado con el título de la contribución en formato DOC o RTF.

Envíos de las contribuciones

- La contribución deberá ser enviada por correo electrónico a la siguiente dirección: revistaeypp@flacso.org.ar
- En un archivo aparte en formato DOC o RTF se deberá enviar por mail el Curriculum Vitae (CV) abreviado del autor o de la autora. La extensión del mismo no deberá superar los 15 renglones y deberá ser presentado en un único párrafo.

- Se deberá completar una cesión de derechos (autorización) con los datos de la contribución, los datos del autor o autora y firmar la misma. Importante: la firma no podrá ser escaneada o digital, deberá ser original (sin excepción). La cesión de derechos (autorización) deberá enviarse en un sobre cerrado a nombre de la *Revista Estado y Políticas Públicas* a la oficina entpiso del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina (Dirección postal: Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina).

Proceso de evaluación de las contribuciones

- a. **Debida recepción:** los autores deberán enviar sus contribuciones teniendo en cuenta las pautas indicadas, cumplimentando los requisitos antes mencionados y enviando la contribución dentro de los plazos de tiempo (si corresponde).
- b. **Proceso de evaluación interna y externa:** la aprobación de las contribuciones estará a cargo del comité editorial que usará como criterio para su decisión los resultados de los dictámenes aportados por evaluadores externos. Para un mejor proceso de dictaminación, la información sobre los autores y sobre los dictaminadores guardará un estricto anonimato. De este modo, las contribuciones quedarán sujetas a la evaluación de pares y referato “doble ciego”.
- c. **Comunicación:** el comité editorial en un plazo no mayor a dos meses comunicará a los autores el resultado de los dictámenes recibidos y la decisión de publicar, o no, la contribución.

Política editorial

- a. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las contribuciones enviadas y no publicadas.
- b. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las ideas, opiniones, comentarios, posicionamientos, posturas, contenidos, etcétera, de los autores en las contribuciones publicadas, puesto que se consideran de propiedad exclusiva del autor o autora de la contribución.

NOTAS DE COPYRIGHT

La *Revista Estado y Políticas Públicas* y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta revista no puede utilizarse con fines comerciales.

DECLARACIÓN DE PRIVACIDAD

Los nombres y direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

DATOS DE CONTACTO

Revista Estado y Políticas Públicas

Área Estado y Políticas Públicas
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina.
Oficina del 2do piso
Dirección postal: Tucumán 1966, C1050AAN
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
Argentina.
Correo electrónico: revistaeypp@flacso.org.ar
Teléfono: (54) (11) 5238-9361
Página WEB: <https://revistaeypp.flacso.org.ar>



