

✓ Avaliação do impacto das políticas de emprego na Argentina

Pablo Eduardo NEDER¹

¹ Doctor europeo en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y la Universidad de Paris 8. Centro de Investigaciones Sociológicas y Políticas de París (CSU-CRESPPA). Instituto Latinoamericano de Gobierno y Políticas Públicas (ILAGOP-Perú).

pabloneeder@hotmail.com

Resumo: Este artigo analisa a avaliação do impacto das políticas de emprego na Argentina. As turbulências financeiras e econômicas do país estão piorando as contas públicas. Nesse sentido, as políticas de emprego se transformaram em um eixo de debate dos governos e em um objeto de estudo das ciências sociais. Com a instauração de um novo governo liderado por Mauricio Macri, que teve início em dezembro de 2015, foram implementadas uma série de políticas de cunho liberal a partir de uma perspectiva econométrica das políticas públicas e programas sociais, deixando de lado, do ponto de vista dos direitos, os aspectos legais ambientais e principalmente sociais.

Os governos precedentes de Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner foi diferente. Eles implementaram políticas orientadas à proteção social e intensificaram os direitos dos trabalhadores. Em consequência, essa investigação permite analisar, em primeiro lugar, a avaliação do impacto das políticas econômicas no âmbito do emprego; em segundo lugar, os argumentos políticos para justificar as novas políticas; e em terceiro lugar, as decisões públicas na avaliação das políticas. Deste modo, a pergunta que se coloca é: Que lugar ocupa a avaliação das políticas públicas na agenda dos governos?

Palavras-chave: avaliação - políticas públicas - emprego - impacto

EN *The evaluation of the impact of employment policies in Argentina*

Abstract: *This article analyzes governmental evaluation of the impact of employment policies in Argentina. The country's financial and economic turbulence is currently causing deterioration in public sector accounts. For this reason, employment policies have become the axis of debate of governments and objects of study in the social sciences. With the establishment, in December 2015, of a new government led by Mauricio Macri, a series of liberal economic policies and programs have been implemented, with little attention given either to legal rights, or to environmental and particularly social factors.*

Under the previous governments of Néstor Kirchner and Cristina Fernández de Kirchner, policies aimed at social protection had been implemented and workers' rights had been reinforced. Consequently, this research allows us to compare and analyze in the first place, the impact of economic policies in the field of employment, secondly, the political arguments employed to justify the new policies, and thirdly, how governments have evaluated the success of their policies. The important research question that arises is therefore the place that the evaluation of public policies has occupied in governmental agendas.

Key-words: *evaluation - public policies - employment - impact.*

ES *La evaluación del impacto de las políticas de empleo en Argentina*

Resumen: *Este artículo analiza la evaluación del impacto de las políticas de empleo en Argentina. Las turbulencias financieras y económicas del país están agravando las cuentas públicas. En ese sentido, las políticas de empleo se han transformado en eje de debate de los gobiernos y objeto de estudio en las ciencias sociales. Con la instauración de un nuevo gobierno liderado por Mauricio Macri, perpetrado en el mes de diciembre de 2015, se han implementado una serie de políticas de índole liberal desde una perspectiva econométrica de las políticas públicas y programas, dejando de lado los aspectos legales (desde el punto de vista de los derechos), ambientales y principalmente sociales.*

A diferencia de los gobiernos precedentes de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner que se implementaron políticas orientadas a la protección social y se intensificaron los derechos de los trabajadores. En consecuencia, esta investigación permite analizar; en un primer lugar, la evaluación del impacto de las políticas económicas en el ámbito del empleo; en segundo lugar, los argumentos políticos para justificar las nuevas políticas; y, en tercer lugar, las decisiones públicas en la evaluación de las políticas. De este modo, la pregunta que surge es: ¿Qué lugar ocupa la evaluación de las políticas públicas en la agenda de los gobiernos?

Palabras-clave: *evaluación - políticas públicas - empleo - impacto.*

FR *L'évaluation de l'enseignement supérieur au Brésil (SINAES): la participation des étudiants*

Résumé: *Cet article analyse l'évaluation de l'impact des politiques de l'emploi en Argentine. Les turbulences financières et économiques du pays aggravent les comptes publics. En ce sens, les politiques de l'emploi sont devenues un axe de débat pour les gouvernements et des objets d'étude en sciences sociales. Avec la mise en place d'un nouveau gouvernement dirigé par Mauricio Macri, perpétré au décembre 2015, une série de politiques de nature libérale ont été mises en œuvre dans une perspective économétrique des politiques publiques et programmes publics, laissant de côté les aspects juridiques (du point de vue des droits), environnementaux et principalement sociale.*

Contrairement aux gouvernements précédents de Néstor Kirchner et de Cristina Fernández de Kirchner, des politiques de protection sociale ont été mises en œuvre et les droits des travailleurs ont été intensifiés. Par conséquent, cette recherche nous permet d'analyser ; d'abord, l'évaluation de l'impact des politiques économiques dans le domaine de l'emploi. Ensuite, les arguments politiques justifiant les nouvelles politiques. Finalement, les décisions publiques dans l'évaluation des politiques. Ainsi, la question qui se pose est la suivante: quelle place l'évaluation des politiques publiques occupe-t-elle dans l'agenda des gouvernements?

Mots-clés: *évaluation - politiques publiques - emploi - impact.*

Introducción

“La crisis económica y financiera internacional que atraviesan en mayor o menor medida muchas de las economías de los países desarrollados y emergentes, tanto los países europeos como los países de América Latina, constituyen un desafío para los gobiernos, en vista de proponer alternativas a los modelos de desarrollo económico y las políticas de empleo. Las políticas de ajustes, las reformas del mercado laboral y las reestructuraciones económicas se presentan como la única forma válida para solucionar los problemas económicos, los problemas de empleo y las inversiones extranjeras, que incluyen un cambio de políticas e implica la retirada del Estado como modelo social” (Neder, 2018, p. 243).

Con la llegada de Mauricio Macri al gobierno de la Argentina, mientras los técnicos decidieron con satisfacción realizar reformas e implementar nuevas políticas, sobre la base de una evaluación para analizar la complejidad de situaciones concretas, simultáneamente, el accionar del gobierno ha utilizado este instrumento como beneficio político de aquellos indicadores cuantitativos, para demostrar que sus políticas o el cambio de políticas son las correctas, más que para un control cualitativo sobre el impacto de las políticas hacia los ciudadanos.

Algunos técnicos, actores políticos e internacionales, adoptaron con satisfacción el deseo de reformar el país sobre la base de una evaluación - sin evidencias certeras y datos precisos - para analizar la complejidad de situaciones concretas, al mismo tiempo, dejando poco espacio en el ámbito de las discusiones para los actores locales, y un considerable margen para la intromisión de actores internacionales. Esta insistencia del gobierno, fue percibido por los actores locales como una imagen confusa en la evaluación de las políticas públicas, asimilándola; y, a veces, reduciéndola al control de la gestión, o incluso a un simple control cuantitativo de los indicadores, o a la sanción del control, siempre en vistas de equilibrar las finanzas públicas.

Esto ha sobrellevado a una imagen negativa en la evaluación, especialmente en el ámbito de las ciencias políticas: “evaluaciones personales de conveniencia política” o “marketing vacío carentes de políticas de contenido social”, podría decirse; mezclando la evaluación personal de situaciones políticas, asimilada al control del gasto público, el rédito político y la obtención de credibilidad internacional. Es decir, ¿Qué se busca hacer con la evaluación? ¿Tiene por objeto medir los efectos de una política pública, o busca realizar un juicio de valor propio sobre las políticas públicas?

En la Sociedad Francesa de evaluación (creada en 1999), uno de los autores, Eric Monnier, considera que evaluar una política pública es responder con un juicio de valor a una pregunta sobre una

determinada política. Quién dice juicio de valor, debe especificar de qué valor se habla, refiriéndose a la enunciación de criterios que debe identificarse antes de usarlos mediante observaciones. Contrariamente al enfoque anglosajón, la evaluación se identifica con la medición de los efectos y mantenerse alejado de cualquier controversia. Sin embargo, el enfoque econométrico de los economistas de París o aquellos investigadores de la Escuela económica de París, se relacionan con este pensamiento anglosajón.

En Argentina, la orientación de la evaluación de las políticas públicas se corresponde a una dimensión que aún no está explorada en su totalidad. Intereses políticos y/o económicos influyen en la ausencia real en la evaluación de las políticas públicas; por ende, los procesos políticos en transición para implementar nuevas políticas son dificultosos y conflictivos; y carecen, principalmente en los casos donde se debaten aspectos técnicos, especialmente en algunas políticas de alta conflictividad política, de un análisis profundo a causa de no haber realizado una evaluación del impacto de las políticas públicas hacia los ciudadanos, en relación a políticas colaterales y al contexto político.

La dimensión de la evaluación y su impacto en las políticas de empleo

Siguiente el pensamiento de Monnier (2003, pp. 7-8), la valuación, valorada como un juicio de valor, la evaluación de una política pública es un proceso político que se basa, en la medida de lo posible, en observaciones (“hechos y cifras”). Por lo tanto, tiene una dimensión cognitiva, pero no puede reducirse a esta dimensión: no puede limitarse solo a una actividad académica, a diferencia de lo que indican los técnicos. En la evaluación, el conocimiento se pone al servicio de un fin normativo: es decir; con esta política diseñada e implementada, ¿se ha “hecho bien” para el interés general? Por otro lado, la evaluación tiene una dimensión instrumental: en el cual se hace sobre un juicio para mejorar lo que existe, ya sea desde el punto de vista de la relevancia o la eficacia. Por último, la más trascendental y significativa, la evaluación tiene una dimensión política, condicionada por el contexto y los actores políticos involucrados en ese proceso político.

Efectivamente, cuando hablamos de políticas de empleo nos surge la pregunta ¿Si las políticas implementadas cumplieron con el objetivo de crear más trabajo? decente y sostenible; además, ¿Si tales políticas reguardan los derechos de los trabajadores o han ampliado los derechos de los trabajadores?; consiguientemente nos preguntamos, ¿Qué lugar ocupa la evaluación? En ese sentido,

luego de la crisis financiera y económica de Argentina acaecida en el año 2001, como resultado de una serie de implementación de políticas neoliberales; entre ellas, un proceso de privatizaciones de las empresas nacionales, la convertibilidad de la moneda argentina (plan de convertibilidad de un peso igual a un dólar), fuerte apertura comercial a las importaciones, etc., comenzó un período -entre 2003 y 2015- de construcción de un modelo social del Estado.

Pero con la crisis del 2001, Argentina comienza un proceso de decadencia económica que afecta directamente a las clases sociales de menores ingresos (o personas sin ingresos económicos), los desocupados, los trabajadores, las pequeñas y las medianas empresas, los comercios, e inclusive las clases medias, etc. Esto ha inducido a un aumento de la tasa de desempleo que ha alcanzado un porcentaje del 19,7 por ciento (según INDEC¹). En este contexto de urgencias económicas, el trabajo se sitúa en el eje de debate entre gobiernos, sindicatos y empresarios, cuestión que es reiterada desde el regreso a la democracia cada vez que una crisis económica afecta el clima social.

Sin embargo, el centro de debate a lo largo de la historia política alternante de Argentina estuvo signado por un enérgico componente ideológico, de aquellos gobiernos que quieren imponer la flexibilización laboral, so pretexto de crear más empleos; y en contrapartida a ese posicionamiento, se sitúan los gobiernos que desean conservar los derechos de los trabajadores, con el respaldo de los sindicatos. En tanto que los debates en torno al trabajo constituyen un tema de agenda constante en períodos de crisis, del mismo modo, otros debates sobre políticas públicas han ido acompañando a la cuestión del trabajo, tales como las jubilaciones, los impuestos, la protección del mercado local, el incentivo a las pequeñas y medianas empresas y la promoción del turismo local, esta última, generadora de empleos temporales en períodos de vacaciones.

En los cuadros subsiguientes Nº 1 y Nº 2, se observa por períodos la evolución de la tasa de desocupación, y como el mercado laboral se ha ido comportando en los diferentes ciclos. Lo coincidente es que en etapas donde se han aplicado leyes de protección y ampliación de derechos de los trabajadores, acompañados con la gestión e implementación de políticas económicas con fuertes proteccionismos, tuvo como respuesta una disminución en la tasa de desempleo, dejando atrás “las formas de explotación capitalista que lograron en momentos de plenitud durante la década de los noventa en Argentina” (Montes Cató, 2017, p. 142). Mientras que en períodos de gobiernos con un modelo liberal, la desocupación ha aumentado, implementando políticas económicas que han generado crisis financieras y económicas, provocando pérdida de valor de los salarios, inflación, crecida de los índices de la pobreza y mayor endeudamiento externo.

¹ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina.

Cuadro Nº 1: Tasa de desocupación en Argentina. Período correspondiente desde el cuarto trimestre de 2007 hasta el tercer trimestre de 2015. Periodos de ampliación y protección de los derechos de los trabajadores.

| AÑO/ESPACIO | ARGENTINA |
|------------------|-----------|
| 4 Trimestre 2007 | 7,5 |
| 4 Trimestre 2008 | 7,3 |
| 4 Trimestre 2009 | 8,4 |
| 4 Trimestre 2010 | 7,3 |
| 4 Trimestre 2011 | 6,7 |
| 4 Trimestre 2012 | 7,9 |
| 4 Trimestre 2013 | 6,4 |
| 4 Trimestre 2014 | 6,9 |
| 3 Trimestre 2015 | 5,9 |

Fuente: INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina). Encuesta permanente de hogares.

Cuadro Nº 2: Tasa de desocupación. Principales indicadores. Total 31 aglomerados urbanos. Cuarto trimestre de 2016 y 2017 y segundo trimestre de 2018. Periodos de liberalización de la economía.

| Tasas | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| | 4° trimestre | 4° trimestre | 2° trimestre |
| Actividad | 45,3 | 46,4 | 46,4 |
| Empleo | 41,9 | 43,0 | 41,9 |
| Desocupación abierta | 7,6 | 7,2 | 9,6 |
| Ocupados demandantes de empleo | 14,6 | 14,7 | 16,0 |
| Subocupación | 10,3 | 10,2 | 11,2 |
| Subocupación demandante | 7,2 | 7,2 | 7,7 |
| Subocupación no demandante | 3,1 | 3,0 | 3,5 |

Fuente: INDEC. Encuesta permanente de hogares.

En un mundo económicamente globalizado, la búsqueda de una inserción internacional del gobierno de Macri al acceso de créditos externos, implica endeudamiento con los organismos internacionales; a su vez, condicionados a imposiciones que dejan poco y nada de margen a la evaluación, sino solo a intereses políticos y económicos que responden y representan a los grandes grupos de poder. Si nos remitimos a la crisis surgida en los Estados Unidos del 2007, esta impactó fuertemente en las economías europeas, principalmente en países como España, Chipre, Grecia, Italia y Portugal, que ha afectado principalmente al colectivo de los trabajadores, instaurando altas tasas de desocupación. En este contexto, estos países afectados por la crisis, iniciaron un proceso de implementación de políticas para combatir la recesión económica, inclusive con políticas económicas Keynesianas, sin lograr efectos positivos en reducir los índices de desocupación.

Sin embargo, si retomamos al caso argentino del gobierno de Cristina Kirchner, desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se puso en marcha en el 2012, un programa para evaluar el impacto de las políticas públicas, denominado “el impacto de las políticas laborales contra-cíclicas sobre el empleo asalariado registrado”. El objetivo de dicho programa fue morigerar los efectos de la crisis sobre el empleo; demostrando resultados positivos de las políticas evaluadas, puesto que presentó una mayor efectividad en la preservación del empleo neto durante la crisis, y que comenzó a impactar negativamente en las economías de los países de Sudamérica a partir del año 2009. Sin embargo, la protección en el derecho de los trabajadores se conservó, al igual que otras políticas de bienestar, con el propósito de no quebrantar la red de protección social a causa de implementar políticas económicas tendientes a combatir la crisis, pro sin afectar los beneficios a los ciudadanos.

¿Por qué evaluar una política pública?

Si mencionamos el componente ideológico de la evaluación, ahora bien, nos hacemos la pregunta: ¿Por qué evaluar una política pública? Nos señala Monnier (1990), que “la evaluación no ha hecho caduca la política, que se encuentra en el corazón de toda evaluación”, puesto que la evaluación es para el sector público el semejante a sancionar a una empresa privada que opera en el mercado. Consecuentemente, debemos saber que esta cuestión es opuesta a la idea de administrar los servicios públicos con los mismos instrumentos conceptuales que las empresas privadas. Pues, la administración pública debe garantizar a los usuarios todos los servicios necesarios, mientras

que las empresas tratan a los usuarios como clientes, buscando únicamente un beneficio económico.

Esta diferenciación es importante para la evaluación, ya que hace de ella una herramienta de buen gobierno, siempre que tenga como objetivo mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Por ende, la elección de decidir qué servicios mejorar, es una decisión política que responde a mejorar la imagen de los gobernantes, y de hecho, posibles votantes en elecciones futuras. Entonces, necesitamos una evaluación para comprender claramente en este complejo entorno, no solo los efectos de una política, sino también sobre aquellos que gobiernan. Por ende, la evaluación consiste en integrar todos estos puntos de vista, para revelar en un período determinado los resultados de una política pública, caracterizar el interés general y para obtener si los resultados políticos son favorables o no.

La evaluación debe distinguirse de otras formas de juicio que se pueden hacer en una política pública: el control de la legalidad, el control de la gestión y el seguimiento de la implementación. Los objetivos y criterios son diferentes. La verificación de legalidad se basa en textos legales indiscutibles para verificar si la ley se aplica correctamente. En el control de la gestión, los criterios de juicio son un poco más difíciles de formular: ¿Qué es una buena gestión? Pero, si permanecemos en un universo interno al servicio público en cuestión: considerando los recursos consumidos, ¿Hemos logrado los resultados esperados? Para responder, es suficiente movilizar información dentro del propio servicio público; y este es también el caso para la evaluación de la implementación. Por el contrario, la evaluación debe tener una mirada externa a la política pública, apreciando sus consecuencias para la sociedad en su conjunto. De esta mirada externa, la dificultad que presenta es mucho mayor, porque los criterios de juicio pueden ser desafiados, y la información necesaria es mucho más difícil de recopilar y no está más allá de la crítica.

Por consiguiente, evaluar una política de empleo en contextos de crisis en el cual los gobiernos desean realizar reformas (principalmente gobiernos de derecha con recomendaciones internacionales), la evaluación se torna aún más difícil, puesto que excede a los criterios técnicos y se transforman en eje de debates políticos conflictivos, conque las reformas afectan al corazón de los trabajadores, debido a que los gobiernos liberales tienden o procuran reducir derechos para obtener beneficios económicos con el objeto de evadir cargas sociales, imponer flexibilización en la salida laboral, es decir, facilitar el despido de trabajadores para sortear costes económicos, entre otras cuestiones propicias a los empresarios.

El gobierno de Macri utiliza dos banderas importantes en sus discursos, “eficiencia y efectividad”, que son dos registros

tradicionales en la evaluación de una política pública; sin embargo, no pudo lograr ninguna de esas dos premisas establecidas, siendo que sus políticas económicas liberales y de ajustes están orientadas a equilibrar las cuentas públicas. De esta manera, con el inicio de un proceso de cambio de políticas públicas, ha suprimido y modificando muchas de las exitosas políticas implementadas en los diferentes gobiernos de los Kirschner (políticas a favor de los trabajadores, entre otras políticas de bienestar) a causa de haber logrado resultados favorables a partir del plan económico efectuado, ¿A qué costo el gobierno de Macri ha realizado los cambios de políticas? ¿Se efectuaron evaluaciones técnicas en las políticas públicas respondiendo a sus impactos, o solamente ¿el objeto de las evaluaciones fueron para alcanzar réditos políticos que respondan más a un modelo económico?

Los funcionarios electos están muy apegados a estas consideraciones y, especialmente, a la eficiencia, que también está en el corazón del control de gestión. Pero estos registros no deben hacer que otros se olviden, que quizás sean aún más importantes: la relevancia y la utilidad. ¿La naturaleza del problema que la política busca remediar ha sido bien entendida? ¿Se han tenido en cuenta todas las consecuencias de la política, no solo los efectos esperados desde el principio, sino también los efectos “colaterales” que afectan a otros dominios, ya sea de manera positiva o negativa? Es un valor agregado específico de la evaluación abordar este tipo de pregunta, lo que nos obliga a cuestionar los objetivos perseguidos y, por lo tanto, a reexaminar la naturaleza del problema para examinar cómo están o no adecuadas a las soluciones.

El análisis de la efectividad supone los recursos de los métodos cuantitativos de “doble diferencia”: con la política pública versus sin ella, por un lado; y, antes versus después, por otro lado. Estos métodos utilizan, cuando es posible, dispositivos experimentales que comparan un grupo “experimental” con un “grupo testimonial” que es estadísticamente idéntico (constituido por una asignación aleatoria). Dichos dispositivos tienen como límite de enfocar el análisis en una sola causa y algunas consecuencias: pero las sociedades humanas son máquinas vivientes complejas, en las que las diferenciaciones y las retroalimentaciones funcionan.

La diferenciación reside que en promedio pueden ocultarse los efectos muy discriminatorios. Por ejemplo, sabemos que las políticas públicas a menudo benefician a quienes conocen mejor las oportunidades, no necesariamente a quienes más las necesitan. Por lo tanto, la medición de los impactos no puede limitarse a medir los efectos promedios, sino que debe centrarse en analizar los efectos por categoría de población o territorio.

Los públicos a los que llega un acto de política pública aprovechan este evento creado desde cero por la administración, para modificar el funcionamiento espontáneo de la sociedad. Esta retroalimentación puede llegar a distorsionar la política en el contexto de intereses privados mal anticipados. Una verdadera evaluación debe permanecer constantemente “despierta” ante lo que pudo ocurrir inesperadamente, es decir, “la evaluación debe responder ante el contexto político y, a su vez, ser una herramienta que permita controlarlo” (Bustelo Ruesta, 2003, p. 16).

Precisamente, evaluar una política de empleo en Argentina, requiere imperiosamente la involucración de todos los actores políticos: gobierno, sindicatos y empresarios, si el propósito es realizar reformas. Por ende, “la efectividad de la evaluación depende de la incorporación de la realidad política a los procesos de evaluación, es decir, la única forma de tener un mayor impacto en las políticas y en los programas es incorporando los factores políticos en los diseños de la evaluación y la difusión de sus resultados” (Bustelo Ruesta 2003, p. 16). Pos-crisis del 2001, y a partir de una serie de evaluaciones, en el 2003 Argentina “inició un proceso de expansión de la esfera pública con la inclusión de ciertas industrias tradicionalmente excluidas. Por lo tanto, la orientación de las políticas fue formada para ese propósito” (Neder, 2015, p, 7). Decisiones que fueron puestas en marcha a raíz de poseer indicadores negativos en la tasa de desempleo como consecuencia de la crisis del 2001, razón por la cual se realizaron una serie de evaluaciones de políticas para elaborar programas con el objeto de crear empleo. Así, a partir del año 2003, en el gobierno de los Kirchner, la tasa de desempleo comenzó a descender considerablemente.

Las decisiones en la evaluación de las políticas públicas

Si hablamos del porqué evaluar y sobre la importancia de la realidad política, considerar el contexto en el cual se realiza una evaluación es mencionar quiénes deciden evaluar, por lo tanto, involucramos actores políticos, responsables públicos y expertos en el proceso de evaluación de las políticas. Como menciona Dente Bruno (2011, p. 61,) en su libro titulado “*las decisiones políticas*”, “el primer y principal paso a realizar en una aproximación del análisis de las políticas públicas al problema de la decisión consiste en identificar a los actores”; además, concierne a “las interacciones de varios actores dentro y entre burocracias, clientes, grupos de interés, organizaciones privadas y legislaturas y sobre cómo se relacionan

unos con otros desde diferentes posiciones de poder, influencia y autoridad” (Palumbo, 1987, p.18-19).

En un proceso de evaluación, quién hace el pedido y a que debemos asociarlo es característico para comprender el por qué se decide evaluar. Podemos distinguir tres ópticas. Desde el punto de vista gerencial, es un director de la administración quién decide evaluar, son sus servicios que aseguran la dirección de la evaluación. Desde la óptica pluralista, es necesario involucrar a los diferentes interesados en el ejercicio y permitirles expresar sus opiniones divergentes sobre la política pública y sus resultados, este procedimiento es muy utilizado por los franceses. Esta es la fórmula más común: los políticos electos, los funcionarios, los representantes de los grupos beneficiarios y los intereses en cuestión participan en la dirección y formulación de juicios y recomendaciones para el patrocinador. En la perspectiva democrática, finalmente, aún muy poco desarrollada en Argentina, la evaluación no es obligatoria y solo cuando se decide realizar una evaluación responde a intereses políticos más que mejorar la política pública ya existente.

a dimensión política de la evaluación, necesariamente introduce restricciones en la recopilación y el procesamiento de la información. El ejercicio, que debe basarse en elementos fácticos y, si es posible, cuantificados, porque está marcado por la búsqueda de un compromiso entre las distintas partes interesadas ¿Cómo en estas condiciones conducen a conclusiones sólidas, suficientemente fundamentadas para ser legítimas por los decisores políticos? Este es el desafío del trabajo sobre la información en un ejercicio de evaluación, y esto no guarda relación con las limitaciones del trabajo del estadístico en general.

“Desde la perspectiva de la política, la evaluación es un instrumento clave para que los representantes políticos comprueben que la administración está realmente ejecutando las tareas que le han asignado” (Bustelo Ruesta, 2003, p. 15), esencialmente cuando los gobiernos emprenden el camino de reformas, cambios o reestructuraciones políticas, terminologías relacionadas a las políticas de ajustes, supresión de beneficios a los ciudadanos, flexibilización laboral y el aumento de impuestos con el argumento que esas medidas facilitan las inversiones extranjeras. Estas mudanzas se producen porque los reformadores (Gobierno de Macri) del Estado de Social cimentados en el gobierno de los Kirchner, transformaron el lenguaje de la política social, de forma que se creó un apoyo² más amplio para reformas de largo alcance, con el argumento que generarían un crecimiento económico, pero que solo obtuvo resultados contradictorios en los índices económicos, provocando cierre de fábricas y comercios, aumento en la tasa de desempleo, inflación y endeudamiento externo.

Lo mismo aconteció en Europa con la crisis financiera y económica de 2008, principalmente en países como España, Italia y Grecia, en el cual “se ha instaurado un nuevo fenómeno en el mercado de trabajo” (Neder, 2016 p.75), donde “en el actual mercado de trabajo globalizado, los trabajadores de habilidad media corren el riesgo de perder su empleo y verse sustituidos por un colega en India y China con sus mismas habilidades, y que trabajan por un salario más bajo; la pérdida de empleo ya no es tan sólo un problema de la clase obrera (Sennett, 2009, p. 51).

En el caso de Argentina, este prodigio no es ajeno, por emprender un nuevo camino diseñando nuevas políticas y estar nuevamente interconectado a los mercados financieros. En consecuencia, “no se pueden analizar las políticas activas de empleo sin recordar que su promoción, por parte de la OCDE, ha tenido lugar en el marco de una ofensiva más general en contra de las *rigideces* del mercado de trabajo y a favor de la flexibilización del mismo”. Entonces, decidir no evaluar las políticas de empleo, es contradictorio al pensamiento liberal que domina la ortodoxia económica de los organismos internacionales, siguiendo a Polumbo (1987, p. 17-18) “la política y la evaluación están intrínsecamente interrelacionadas”; y no evaluar es parte de la arena política en que “los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye, 1984 p. 2).

En este caso, las reformas políticas y económicas en Argentina, solo interesa justificar el traspaso de un modelo social a un modelo económico que beneficie a las élites internacionales y a los grandes grupos económicos. A ello responde la evaluación de las políticas públicas, solo con un criterio político que justifique el cambio de modelo. “Todavía, incluso hoy en día, entendemos la política meramente como el contexto de una evaluación, como algo que se entromete en el buen hacer, más que el motor que la conduce” (Chelimsky, 1998, p. 39). La utilidad de la evaluación está, como puede reconocerse, en estrecha correlación con la credibilidad de la que disfruta entre los actores a quién va dirigida (Monnier, 1995, p. 13)

“En su forma más simple, la evaluación se lleva a cabo por parte de un cliente que tiene decisiones que tomar y que busca en una evaluación una información en la que basar sus decisiones. Incluso cuando el uso es menos directo e inmediato, la utilidad de algún tipo es la fundamentación de la evaluación” (Weiss, 1998: 15). Las políticas públicas puestas en marcha responden a objetivos. Evaluar una política de empleo, por ende, también responde a objetivos, reformar el mercado de trabajo con el objeto de ampliar los derechos o bien flexibilizar el mercado de trabajo, crear empleo decentes y sostenibles o crear empleos de duración determinada y de rotación. En ese debate, entre gobierno, sindicatos y empresarios, cada actor político defiende sus intereses. Del lado del gobierno,

² El apoyo al gobierno de Macri tuvo un fuerte respaldo de los medios de comunicación y sectores empresariales importantes de la Argentina.

con al objetivo de equilibrar las cuentas públicas; del lado de los sindicatos, defender los derechos de los trabajadores; y del lado de los empresarios, obtener reducción de las cargas sociales y flexibilizar el mercado.

Guba y Lincoln (1989: 40-41) identifican un amplio listado de trece tipos de posibles implicados (stakeholders) en una evaluación, divididos en tres grandes clases: los “agentes”, los “beneficiarios” y las “víctimas” del programa a evaluar. En este listado se incluyen desde los patrocinadores del programa (agentes) hasta las personas que sufren costes de oportunidad por el uso del evaluando, tales como las personas que hubieran preferido invertir los recursos en otros programas (víctimas). Por lo tanto, el elenco de destinatarios a los que hay que responder y de posibles actores a involucrar, es mucho más amplio y complejo en los procesos de evaluación que en los de investigación.

“Si la evaluación implica juicio, éste debe resultar de observaciones concretas basadas en normas o valores lo más objetivo posibles” (Meny y Thoenig, 1992, p. 195). Cuando los resultados se evalúan sin una definición razonable y coherente del programa, y sin ningún tipo de conocimiento de la forma como se está ejecutando en Argentina, “los resultados casi nunca aportan una guía para la acción, porque el que toma las decisiones carecen de información acerca de lo que produjo los resultados observados” (Majone, 1997, pp. 220-221). Los sindicatos argentinos, así, adquieren más fuerza en sus defensas, mientras los organismos internacionales apelan a las fuertes presiones para que las reformas se realicen en vistas de flexibilizar el mercado laboral, aduciendo que se obtendrían inversiones extranjeras.

La crisis económica de Argentina, en el gobierno de Macri, afecta la decisión de emprender el camino de la reforma del mercado laboral; puesto que las medidas económicas implementadas (recomendaciones del Fondo Monetario Internacional), no poseen efectos positivos para vencer la inflación. Sin embargo, el gobierno busca otras alternativas de ataques de desprestigio hacia los sindicatos, siendo que estos están logrando dominar todo tipo de ataque. En esta dificultad que se encuentra el gobierno, realiza evaluaciones de las políticas con objetivos políticos para emprender el camino de las reformas laborales sin asumir fuertes oposiciones. Pero, en esa permanente búsqueda de evitar el castigo electoral a la “nueva política”, como afirma Lowi (1972) “las nuevas políticas públicas traen una nueva política”, y en el campo de la reforma laboral, la argumentación política sobre la evaluación de las políticas públicas, no logra su propósito. Por lo tanto, “todas las elecciones de políticas públicas tienen que hacerse, a final de cuenta, no por

medio del intelecto ni del análisis de alguna persona, sino mediante un proceso político” (Lindblom, 1991, p. 14).

En las interpretaciones elaboradas por Subirats (2008), Stone (2001), Lindblom (1979) y Woodhouse (1987), y Nakamura (1987) sobre el proceso de políticas públicas, entre otros autores, consideran que el proceso no debe analizarse dentro de un “marco rígido”³; sino más bien, el proceso tiene su propia dinámica y no significa que deba seguirse en ese orden, ya que suele suceder que una política pública no supere la faz de la formulación. Otras políticas, aparecen como un problema urgente que deben resolverse mediante un diálogo social entre los actores políticos y sociales, y la relación de fuerza de cada uno de ellos depende de los intereses; y el resultado de una política pública es producto de las relaciones entre cada uno de los actores intervinientes.

En Kingdon (1984), si bien podemos encontrar un modelo de cómo “*ablandan*”, a las comunidades para que acepten las políticas públicas que formulan los gobiernos, también nos menciona al caracterizar la corriente de las políticas públicas como una “*sopa primavera*”, donde los actores que intervienen en esa lucha, solo algunas alternativas surgen a la agenda como propuestas para ser tratados en el gobierno. En el caso de la evaluación de las políticas de empleo, el gobierno busca el consenso de la ciudadanía, con el aval del Fondo Monetario Internacional, pero su evaluación responde a criterios políticos y no técnicos para que respondan a un modelo económico del Estado.

Conclusiones

La actual (2018) crisis económica de Argentina muestra con claridad que la evaluación de las políticas ya no está a la altura de los problemas y desafíos actuales. La evaluación responde a cambiar las reglas, por ende, se realizan con criterios políticos, y la justificación de esos cambios, responden a intereses políticos y económicos. La crisis amenaza constantemente la economía, y los procesos de evaluación en esos contextos políticos se distorsionan para lograr obtener resultados metodológicos certeros sobre los efectos de las políticas públicas. Sin embargo, el uso de la evaluación, manifiesta justificar políticamente nuevas políticas en vistas de equilibrar las cuentas públicas y justificar políticas de ajustes, supresión de programas y liberalización de la economía con el objetivo de reducir el gasto social. Por consiguiente, su impacto repercute directamente en las políticas de empleo.

³ Expresión textual extraída del libro *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas de Joan Subirats (2008)*.

Estas evaluaciones de criterios políticos, están asociadas a establecer nuevas disposiciones, pero también obedecen al cumplimiento de las reglas que “recomienda” el Fondo Monetario Internacional, como otras instituciones transnacionales, para acceder a la concesión de nuevos créditos que solo logran agudizar dramáticamente la crisis. Estos nuevos programas y políticas fueron sobre la base de evaluaciones políticas de las políticas públicas, aislando completamente los aspectos técnicos y metodológicos.

Si bien, «con el hundimiento del comunismo soviético, el capitalismo se ha globalizado y, según la opinión general, se ha sustraído al control de la política”. Sin importar la pertenencia ideológica, “los políticos de todos los partidos se perciben así mismos como entes traídos y llevados en un juego de poder dominado por el capital que opera a escala global. *Nadie puede hacer política contra los mercados*. Esta sentencia de Joschka Fischer expresa ejemplarmente el concepto que de sí misma tiene la clase política desde hace dos décadas. En su sentido, en Argentina, como acontece en otros países, la evaluación es política.

De esta manera, “la preparación del camino sirve como causa de la reforma de la política cuando los actores cambian el discurso conceptual en un sector de una política, estableciendo nuevas bases para evaluar la legitimidad de las propuestas de la política” (Majone, 1989). La nueva construcción social hace más fácil cambiar las instituciones para acomodar las reformas de las políticas. No obstante, las ideas, expresadas como nuevos conceptos para legitimar las políticas, funcionan como causas independientes de la reforma. Entonces, “es importante colocar la investigación de la evaluación en el contexto más amplio del rol y el lugar de la evaluación en el proceso de políticas públicas” (Smith, p. 57).

En fin, podemos tener políticas innovadoras, relativamente complejas tanto en su formulación, como en su articulación (con diversidad y multiplicidad de objetivos), e indicadores y procesos de evaluación relativamente pobres, muy condicionados por dinámicas de justificación del gasto y de explicación de resultados, y sujetos, además, a calendarios políticos y administrativos que no siempre coinciden con el ciclo de vida y desarrollo de las políticas Subirats, (2005, p. 30).

Referencias bibliográficas

BUSTELO RUESTA, María. *¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación?* En Bañón, R. (Comp), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid: Díaz de Santos, pp. 13-32, 2003.

DENTE, Bruno. *Le decisioni di Policy. Come si prendono. Come si studiano*. Bologna: Il Mulino, 2011.

CHELMKY, Eleanor. *The role of experience in formulating theories of evaluation practice*. American Journal of Evaluation 19 (1): 33-55, 1998.

DYE, Thomas. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall 1984.

GUBA, Egon; LINCOLN, Yvonna. *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: Sage, 1989.

KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and Public Policies*. Publishers, Nueva York: Harper Collins, 1984.

LINDBLOM, Charles. *Politics and Markets*. New York: Basic Books, 1979.

LINDBLOM, Charles. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas, 1991.

LOWI, Thomas. *Four systems of policy, politics, and choice*. Public Administration Review, 298-310, 1972.

MAJONE, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

MÉNY, Yves ; THOENIG Jean-Claude. *Politiques Publiques*, Paris : coll. Thémis Science Politique, PUF, 1989.

MONNIER, Eric. *Evaluation de l'action des pouvoirs publics: du projet au bilan*. Paris: Revue Française de sociologie, 1990.

MONNIER, Eric. *Evaluación de los poderes públicos*. Paris: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 1995.

MONTES CATÓ, Juan Sebastián. *Recomposición obrera bajo el neoliberalismo. Dialéctica entre las formas disciplinarias y de resistencia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), 2017.

NAKAMURA, Robert. *The textbook policy process and implementation research*. Policy Studies Review, vol. 7, nº 1, 142-154, 1987.

NEDER, Pablo Eduardo. *Economía y Empleo en España en un escenario de crisis. Las reformas del mercado de trabajo 2008-2013*, pp. 73-105. En *La dinámica de la relación capital-trabajo en las transformaciones del mundo contemporáneo: su expresión en el mercado laboral en Europa y América latina*. Córdoba: Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS-CONICET), 2018.

NEDER, Pablo Eduardo. *The New Relationship Among State Market, and Political Actors in Public Policies*. États Unis et Chine: Journal of US-China Public Administration, January 2015, Vol. 12, No. 1, 1-14, 2016.

NEDER, Pablo Eduardo. *Diseño e implementación de las políticas de empleo: entre los modelos económicos y la integración social*. En *Políticas públicas en tiempos de incertidumbre*. Valencia: Aportes para una agenda de investigación”, pp. 241-255, Tirant lo blanch, 2018.

POLUMBO, Dennis. *The Politics of Program Evaluation*. Newbury Park: Sage, 1987.

SENNETT, Richard. *El artesano*. Barcelona: ed. Anagrama, 2009.

SMITH, Thomas. *Policy evaluation in third world countries: some issues and problems*. Singapore: Asian Journal of Public Administration, volume 12, pp. 55-68, 2014.

STONE, Deborah. *The Policy Paradox*, New York: W. W. Norton and Company, 2001.

SUBIRATS, Joan. *Catorce puntos esenciales sobre valuación de políticas públicas con especial referencia a las políticas sociales*. Oviedo: Ekonomiaz Nº 60, Vol I, pp. 18-37, 2005.

SUBIRATS, Joan. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel S.A., 2008.

WEISS, Carol. *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*. Second Edition, Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall, 1998.

Sitios webs consultados

Gobierno de la República Argentina: Banco de evaluaciones: <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/bancodeevaluaciones> Web consultada el día 2 de septiembre.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), 2018, República Argentina: https://www.indec.gov.ar/series_historicas.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=31&id_tema_3=58 Web consultada el día 4 de septiembre.