



Reflexiones en torno a los factores que influyen sobre los procesos...

María Mercedes Torres Salazar

Norberto Osvaldo Vázquez

Mercedes Aguilar

Nota de Investigación

## **Reflexiones en torno a los factores que influyen sobre los procesos de institucionalización de la evaluación en las políticas públicas**

María Mercedes Torres Salazar<sup>1</sup>

Norberto Osvaldo Vázquez<sup>2</sup>

Mercedes Aguilar<sup>3</sup>

Universidad Nacional de La Matanza

Universidad Nacional de Buenos Aires

Trabajo original autorizado para su primera publicación en la Revista RiHumSo y su difusión y publicación electrónica a través de diversos portales científicos

Torres Salazar, María Mercedes; Vázquez, Norberto Osvaldo; Aguilar, Mercedes (2016) "Reflexiones en torno a los factores que influyen sobre los procesos de institucionalización de la evaluación en las políticas públicas" en *RIHUMSO* Vol 1, n° 9, año 5, mayo de 2016, pp. 82-92. ISSN 2250-8139

Recibido: 11/08/2015

Aceptado: 21/03/2016

---

<sup>1</sup> Lic. En Sociología, Jefa de Trabajos Prácticos de la Cátedra de Metodología de la Investigación II de la Carrera de Comunicación Social (UNLaM), Docente de la Cátedra de Metodología de la Investigación Social I, II, III de la Carrera de Sociología (UBA). Co-Directora del Equipo de Investigadores del Proyecto: La producción de conocimiento en el ámbito de la investigación en ciencias sociales y en el de las políticas públicas. Investigadora del Grupo de Estudios de Metodología de la Investigación Social (GEMIS), perteneciente al Instituto de Investigaciones Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales, UBA). Mail: mtsalazar@yahoo.es

<sup>2</sup> Mg. En Políticas Sociales, Docente de la Cátedra de Metodología de la Investigación Social I, II, III de la Carrera de Sociología (UBA). Director del Equipo de Investigadores del Proyecto: La producción de conocimiento en el ámbito de la investigación en ciencias sociales y en el de las políticas públicas. Investigadora del Grupo de Estudios de Metodología de la Investigación Social (GEMIS), perteneciente al Instituto de Investigaciones Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales, UBA). Mail: nvazquez04@yahoo.com.ar

<sup>3</sup> Lic. En Sociología, Docente de la Cátedra de Metodología de la Investigación Social I, II, III de la Carrera de Sociología (UBA). Integrante del Equipo de Investigadores del Proyecto: La producción de conocimiento en el ámbito de la investigación en ciencias sociales y en el de las políticas públicas. Investigadora del Grupo de Estudios de Metodología de la Investigación Social (GEMIS), perteneciente al Instituto de Investigaciones Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales, UBA). Mail: meraguilar@gmail.com

## Resumen

Los procesos de institucionalización de la evaluación en el campo de las políticas públicas constituyen un fenómeno complejo en el que intervienen una multiplicidad de actores y factores diversos; en el cual pueden reconocerse distintas dimensiones técnicas políticas y culturales.

Las características de dichos procesos son abordadas - en el proyecto de investigación "La producción de conocimiento en el ámbito de la investigación en ciencias sociales y en el de las políticas públicas" del Programa de Reconocimiento Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA- desde dos vías complementarias: el análisis bibliográfico de textos referidos a la temática y entrevistas a informantes clave.

**Palabras clave:** construcción de información, políticas sociales, institucionalización de la evaluación.

## Abstract

THINKING THE INFLUENCES OF INSTITUTIONALIZATION OF EVALUATION PROCESSES ON PUBLIC POLICIES

The processes of institutionalization of evaluation in the field of public policy is a complex phenomenon in which a multiplicity of actors and various factors involved; in which they can recognize different political and cultural technical dimensions.

The characteristics of these processes are approached – at the project "Production of knowledge in the field of research in social sciences and in public policy " Institutional Recognition Program of the Faculty of Social Sciences of the UBA - from two complementary ways: the bibliographical analysis of texts and interviews to different professionals .

**Key words:** information construction, social policy, institutionalization of evaluation

## 1. Introducción

En la actualidad, cada vez en mayor medida, se reconoce la necesidad de contar con información adecuada como apoyo para los distintos momentos que hacen a la detección de problemas, toma de decisiones, asignación de prioridades, diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales. En ese sentido, cobra importancia el rol de la evaluación en las políticas públicas como instancia fundamental para mejorar la calidad de las prestaciones.

En este marco, existe un amplio consenso en que la evaluación de las políticas públicas no puede considerarse por fuera de la planificación y de la ejecución de las mismas ya que, básicamente, evaluar implica un ejercicio comparativo entre lo planificado y lo ejecutado, entre los resultados esperados y los resultados logrados, entre la situación de la población destinataria antes y después de la implementación: “La evaluación puede verse entonces como una respuesta a la necesidad de reducir la incertidumbre en cada uno de los momentos de la acción, para reconocer si los esfuerzos están “correctamente” encaminados. Es decir que se requiere una retroalimentación continua en la implementación para ir corrigiendo sobre la marcha los cursos de acción teniendo en cuenta las cuestiones que preocupan a los involucrados en la ejecución (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2007: 41).

A partir de esto es que la búsqueda de institucionalización de la evaluación en las políticas públicas se plantea como un tema de interés tanto para el campo académico como para la gestión pública. Situación que se hace evidente, entre otras cosas, en la creciente cantidad de artículos referidos a la cuestión que se presentan en congresos, en la realización de jornadas que se dedican específicamente a la temática de la evaluación de políticas públicas y en las iniciativas por parte del Estado Nacional con la creación del Programa de Evaluación de Políticas Públicas en 2013.

Sin embargo, es un camino que, por la multiplicidad de actores y factores que involucra, constituye “un proceso que lleva tiempo” (Feinstein, 2012: 44), tratándose de un fenómeno en el que pueden reconocerse distintas dimensiones tanto técnicas como políticas y culturales.

En relación con lo mencionado, en el presente trabajo nos proponemos identificar algunos de los factores que influyen sobre los procesos de institucionalización de la evaluación en las políticas públicas. Para ello, recurrimos al análisis bibliográfico de textos en la temática y a entrevistas realizadas a informantes clave, orientadas a indagar las representaciones y percepciones producto del ejercicio de la práctica profesional en investigación académica y evaluativa.

El trabajo de campo se llevó adelante a través de un muestreo según propósito seleccionando a los entrevistados en función del perfil profesional y el ámbito de desempeño laboral, de esta forma, se han elegido profesionales de las ciencias sociales que han desarrollado actividades vinculadas a la evaluación de políticas públicas.

Los interrogantes que guían el presente trabajo son:

1. ¿Qué función se le reconoce a la evaluación en la implementación de políticas públicas?
2. ¿Qué comprende la institucionalización de la evaluación en el ámbito de las políticas públicas?
3. ¿Qué actores e instituciones están involucrados en este proceso?

## **2. Las Políticas Públicas: el proceso de institucionalización de la evaluación**

En la actualidad existe un consenso, tanto en el ámbito académico como en el ámbito de las políticas públicas, respecto de la importancia y la necesidad de disponer de información durante las distintas etapas de diseño y gestión de los programas sociales; ya sea para “resaltar un problema en particular, evaluar políticas en curso, estructurar políticas alternativas, implementar programas, justificar decisiones de política, y proveer bases para elegir entre opciones de política” (Galiani, 2006: 15).

En la misma línea, Martínez Nogueira (2012) sostiene que la construcción de conocimiento en el ámbito de las políticas públicas posibilita instalar un profundo debate disciplinario, teórico y metodológico respecto de la institucionalización de la evaluación. Sin embargo, en la actualidad falta aún consolidar no sólo los procesos de institucionalización de la evaluación, sino también incrementar la utilización de sus resultados en el diseño e implementación de políticas y programas sociales. De esta

forma, la institucionalización de la evaluación en el campo de las políticas públicas da cuenta de un proceso no lineal, en el que intervienen una multiplicidad de actores con sus intereses y puntos de vista, siendo necesario contemplar diferentes factores, ya sea porque actúan promoviendo u obstaculizando la construcción de una práctica en la que se vinculan de manera sistemática diseño, implementación y evaluación.

En esta búsqueda de consolidación de los procesos de institucionalización de la evaluación en el ámbito de las políticas públicas, es necesario reflexionar sobre qué se entiende por dicho proceso.

Por un lado, la institucionalización implica aceptar e integrar a la evaluación dentro de la gestión de la administración pública como un proceso con requisitos previos y no como un resultado final (Baixauli Cubells, 2014). Pero también requiere, según Grade Roca (2006), la legitimación de la evaluación a través de un marco normativo adecuado y la generación de espacios e instancias de evaluación en las diferentes áreas de gobierno a las que se las responsabilice de la misma. En ese sentido, “con la institucionalización no se trata sólo de realizar algunas evaluaciones sino de incorporar la evaluación y sus resultados como prioridad de la agenda gubernamental y en los procesos de formación de políticas públicas, haciendo de ellas un factor clave para la gobernanza, arbitrando la participación de la ciudadanía y de los distintos actores sociales. Institucionalizar la evaluación exige configurar un modelo permanente de análisis de resultados, definiendo los principios y valores en los que sustentan dichos análisis y evaluaciones, enmarcándolos dentro de un proyecto político de gobernanza”. (Grade Roca, 2006:18)

En ese sentido, hay autores que plantean que la institucionalización de la evaluación no es un problema meramente técnico sino que implica institucionalizar una “cultura de la evaluación” en términos de incorporarla como práctica cotidiana pero también dentro de un marco regulatorio que la incluya al proceso de gestión de las políticas sociales (Finol Romero: 2012).

Muchos son los países que han expresado su voluntad de avanzar en la implementación sistemática y la evaluación de sus políticas sociales. En el caso de Argentina, desde la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, se ha creado el Programa de Evaluación de Políticas Públicas mediante la Resolución N° 416/2013, con la finalidad de fortalecer la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas. Para ello, dicho programa

busca no sólo favorecer la incorporación del análisis y evaluación de políticas públicas a la agenda gubernamental y a los procesos de formación de políticas públicas de los organismos de la Administración Pública Nacional, sino también generar un proceso de retroalimentación entre el diseño e implementación y los resultados e impactos de las políticas a fin de permitir la obtención de mejores resultados en la gestión de los asuntos públicos.

Este proceso de institucionalización que comenzó con el apoyo del Estado Nacional, es necesario que se replique en cada uno de los organismos públicos para visualizar a la evaluación no sólo como una herramienta para identificar la distancia entre logros y objetivos sino también como una posibilidad de obtener información para mejorar la elaboración e implementación de políticas públicas.

### **3. Hacia la construcción de una cultura de la evaluación en las instituciones y organizaciones: la mirada de los profesionales de las ciencias sociales**

Desde el Estado Nacional se ha iniciado un proceso de institucionalización de la evaluación a través de la creación del Programa de Evaluación de Políticas Públicas, hecho que es visualizado por los profesionales de las ciencias sociales entrevistados.

*“(...) Me parece que más allá de todo, el kirchnerismo con la revalorización del Estado, (...) el Estado aparece como un campo profesional interesante, bien pagado, que hace que mucha gente capaz se vaya instalando y se va capacitando y demás. Yo creo que también tiene que ver con todo ese proceso, con sus idas y vueltas, un camino no lineal, como un lugar donde se puede ir construyendo también un conocimiento.”*

Sin embargo, reconocen que falta aún que este proceso se consolide como algo propio de la gestión de la política pública. En este sentido se destaca que la decisión de evaluar los diferentes programas y planes sociales, sigue estando supeditada a la voluntad de cada organismo o dependencia.

*“Hubo algún aliento institucional en Jefatura de Gabinete de armar un programa de formación de evaluación pero eso no continuó entonces, queda liberado a cada dependencia. Entonces acá en el Ministerio de Trabajo tenemos una secretaría*

*que trabaja bien, que hace evaluación (...) Pero seguro que hay que hacer un montón más en pos de institucionalizar los procesos de investigación evaluativa”.*

*“...Una cosa es lo que está en el diseño, otra cosa lo que está en la práctica. Me ha pasado encontrarme con gente que valoraba mucho... (lo que hacía), a otro le parecía que era al pedo, que era un gasto innecesario. Es medio complejo eso”.*

Dado que este proceso de institucionalización de la evaluación es paulatino y debe darse en el marco de un contexto institucional que lo favorezca, los entrevistados identifican algunas cuestiones prioritarias que deben darse en pos de la generación de una cultura de la evaluación en el ámbito público.

En primer lugar, destacan la necesidad de que los diferentes actores vinculados a los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas (en especial aquellos actores que utilizarán la información que se produzca en el marco de este proceso), abandonen la mirada negativa y sancionadora de la evaluación y logren visualizarla como una herramienta útil para la gestión. De esta manera, se implementarían procesos evaluativos por “convicción” y no por “coacción”, es decir, por exigencias de actores externos al organismo.

*“Que cuesta todavía, por esto que hablábamos antes de la percepción de la evaluación como una instancia punitiva (...). Pero esta idea se va instalando porque tenés financiamiento internacional y te exigen evaluación, (...) toca porque te lo impone el organismo que te lo financia, pero después se va instalando. No sé si generando todavía una cultura de la evaluación, donde uno realmente la asume como un insumo para la mejora, en términos reales. A veces tiene que ver con esto de la coacción...”.*

*“(...) nosotros tenemos los que proyectan y allá la oficina de los evaluadores, que son los malos, porque nos van a decir si hacemos bien o mal... Digo, que la función evaluativa esté metida en la formulación y desarrollo del programa. Sería como el ideal a alcanzar. Entonces para mí eso sería como institucionalizar, que la actividad evaluativa, esté tan presente como la formulación del programa”.*

En el mismo sentido, los entrevistados reconocen que la falta de reconocimiento del rol del sociólogo y el rechazo hacia las estadísticas tampoco contribuyen a que se valore la evaluación como producción de conocimiento.

*“(...) la poca valoración social que hay del trabajo del sociólogo creo que ayuda a que se desvalorice o se minimice la importancia de la información social o la producción de información para la evaluación, para la gestión. Eso creo que es una pata no menor. Por otro lado los números son aburridos y difíciles, aparentemente, para el no profesional”.*

En segundo lugar, e íntimamente vinculado con el cambio de mirada respecto de la evaluación, los profesionales de las ciencias sociales entrevistados reconocen otro de los aspectos que deben darse para la generación de una cultura de la evaluación: la evaluación como parte de la gestión, integrada a la organización y no como algo ajeno o externo.

*“Para mí, la institucionalización de la evaluación creo que debería apuntar a eso. A que forme parte de una cultura de gestión, en donde esto no se cuestione, donde esto no sea una isla, un gabinete sociológico raro en el medio de una oficina donde se gestiona”.*

*“La evaluación es como una actividad que tendría que ser en algún momento tan importante, tan necesaria, ser un componente de la política pública. Cuando largo un programa o largo un proyecto que se propone alcanzar algo, enseguida tengo que estar pensando en cómo voy a medir si es que me propongo hacer, alcanzar... lo alcanzo o no lo alcanzo. (...) Bueno, de la misma manera, de esa manera natural que cuando hacés un proyecto el escenario en el cual se va a desarrollar está planteado, es natural que esté, es necesario, insoslayable... me parece que en algún momento tendríamos que llegar a que la evaluación de los programas, de los proyectos estén así pensados. Y con profesionales técnicos que tengan la capacidad de desarrollar, habilidades de desarrollar esa actividad.”*

Otro de los aspectos a tener en cuenta para que la evaluación se institucionalice, es la necesidad de lograr el apoyo político del funcionario responsable de la gestión de los programas o planes sociales, es decir que no sólo alcanza con las voluntades individuales de los evaluadores sino que debe darse el apoyo y la decisión política de evaluar. Este apoyo se plasmaría tanto en la conformación de áreas de evaluación integradas por equipos especializados como en la disposición de los funcionarios a escuchar y aceptar los resultados de las evaluaciones como útiles para la gestión.



*“Sí, cuando te decía hace un rato, una condición, un prerrequisito de que se fortalezca institucionalmente las áreas de evaluación y con ese apoyo político, con recursos. O una cultura institucional que entienda que son herramientas de trabajo necesarias como las del contador o como las del abogado. Por ahí es utópico lo que digo, pero influye la predisposición a escuchar”.*

*“Digo, el punto ahí es, una cuestión ya más cultural de que el responsable de un programa político sea capaz y esté dispuesto a aceptar la evaluación, el resultado de la evaluación. Sea que te palmea en el hombro, sea que te pegan un palo en la cabeza, digamos, ¿no?”*

Finalmente, no sólo la construcción de información a partir de la evaluación sino también su utilización para generar cambios y ajustes en la gestión, contribuiría a la construcción de una cultura de de la evaluación.

*“(...) la búsqueda de la que hablábamos al principio, de la interacción de los resultados con cambios en la política, de las mejoras que se puedan introducir. Me parece que hablaría un poco de eso, de la evaluación o de la institucionalización de la investigación evaluativa en políticas públicas, ¿no?”*

#### **4. Reflexiones finales**

Los resultados presentados en este trabajo surgen de los avances que venimos realizando en el marco de nuestro proyecto de investigación, en ese sentido el tema de la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas fue un tema emergente en el proceso de investigación que decidimos seguir profundizando en nuestro trabajo de campo. De esta forma, a partir de la información relevada, se fueron construyendo categorías analíticas relacionadas a la institucionalización de la evaluación que van surgiendo a través del discurso de los entrevistados: el rol del Estado, la evaluación como parte fundamental en el proceso de gestión de una política pública, la necesidad del apoyo político de los funcionarios y la utilización de la información para la mejora de la gestión.

En esta instancia, es importante señalar que todos los entrevistados reconocen la existencia de múltiples resistencias y restricciones que dificultan y hacen más lento este proceso de institucionalización de la evaluación, en el que se combinan una diversidad de aspectos interrelacionados vinculados con dimensiones técnicas, políticas y culturales.

En este contexto, el rol del Estado se plantea como central para propiciar e impulsar este proceso de institucionalización de la evaluación en las políticas públicas, aunque en la realidad se observa que solo en algunas dependencias u organismos, la evaluación está siendo incorporada generando nueva información que pueda ser utilizada por parte de los actores del Estado.

Asimismo, destacar que para que se avance en este proceso de institucionalización hay cuestiones fundamentales que deben ser incorporadas, como ser: la concepción de una evaluación en tanto instancia necesaria para el mejoramiento en la calidad de la prestación y no en términos sancionadores; y la visión de la evaluación como parte integrada a la gestión.

Otro de los aspectos surgidos pone el eje de debate en las voluntades políticas de los funcionarios en tanto sean capaces de “escuchar” los resultados y utilizar esa información como insumo para el mejoramiento de las políticas públicas.

Por último, destacar que la institucionalización de la evaluación es un proceso que se ha iniciado en algunos ámbitos pero que aún falta consolidarse. En la actualidad, en los diferentes organismos públicos está instalada la idea de que la evaluación es una parte necesaria en la gestión de las políticas públicas y, si bien se planifican instancias de evaluación de planes y programas sociales, aún la evaluación no está internalizada, arraigada como parte intrínseca a la gestión.

Para finalizar, resaltar que estos hallazgos nos permiten continuar reflexionando acerca de la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en el marco de nuestro proyecto de investigación. De la misma forma, estos avances nos generan nuevos desafíos e interrogantes a profundizar e incorporar en el análisis de la evaluación de las políticas sociales en la actualidad.

## **Bibliografía**

Baixauli Cubells, M. (2014). La Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas - Un estudio de caso sobre el Institut Català d’Avaluació de Polítiques Públiques. Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea Curso Académico 2013-2014. Bilbao.

- Galiani, S. (2006). Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL. Recuperado de: [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/23779/sps116\\_LCL2482.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/23779/sps116_LCL2482.pdf)
- Grade Roca, J.A. (2006) La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España. Auditoría Pública nº 39 p.p. 17-26. Recuperado de [www.auditoriapublica.com/hemeroteca/200607\\_39\\_17.pdf](http://www.auditoriapublica.com/hemeroteca/200607_39_17.pdf)
- Feinstein, O. (2012). La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina. Recuperado de <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2011/09/feinstein.pdf>
- Finol Romero, L. (30 oct - 2 nov 2012) La evaluación de políticas públicas en América Latina como instrumento dirigido a mejorar la eficiencia y eficacia de la intervención pública. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.
- Martínez Nogueira, R. (10 - 11 sept 2012) Seminario Internacional. La Evaluación de Políticas como Herramienta para el Desarrollo. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Argentina.
- Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (Eds.). (2007). *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Programa de Evaluación de Políticas Públicas. Lineamientos 2013-2015. Recuperado de: [https://www.jefatura.gob.ar/descripcion-del-programa\\_p44](https://www.jefatura.gob.ar/descripcion-del-programa_p44).