XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2019.

La medición del grado de avance de la institucionalización de la evaluación de las Políticas Sociales en los organismos públicos. Posibilidades y obstáculos para el diseño y aplicación de instrumentos.

Norberto Vázquez y Mercedes Torres Salazar.

Cita:

Norberto Vázquez y Mercedes Torres Salazar (2019). *La medición del grado de avance de la institucionalización de la evaluación de las Políticas Sociales en los organismos públicos. Posibilidades y obstáculos para el diseño y aplicación de instrumentos. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-023/13

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

XIII Jornadas de Sociología
Las cuestiones de la sociología y la sociología en cuestión
26 al 30 de agosto de 2019

Eje 1: Filosofía, Teoría, Epistemología, Metodología

Mesa 4: Metodología de la investigación sociológica y epistemología

Título: "La medición del grado de avance de la institucionalización de la evaluación de las Políticas Sociales en los organismos públicos. Posibilidades y obstáculos para el diseño y aplicación de instrumentos"

Aguilar, Mercedes
UBA
meraguilar@gmail.com
Torres Salazar, Mercedes
UBA
mtsalazar@yahoo.es
Vázquez, Norberto
INAP
nvazquez04@yahoo.com.ar

Resumen

La presente ponencia forma parte de un proyecto de investigación que se lleva adelante en el marco del Programa de Reconocimiento Institucional de Investigaciones de esta Facultad. El tema central que aborda refiere a las condiciones institucionales en que se generan los procesos de producción de conocimiento científico en ámbitos no académicos, concretamente, a la evaluación de políticas públicas, ámbito éste donde la investigación en ciencias sociales reconoce semejanzas y también notables diferencias respecto a la que se produce en los ámbitos académicos.

En este sentido, como docentes de metodología, investigadores y miembros de equipos de evaluación, el tema central que abordamos – la institucionalización de la evaluación en organismos públicos -, es reconocido como complejo y multidimensional ya que contempla aspectos técnicos, pero también políticos y culturales que están estrechamente relacionados. En esta ponencia nos proponemos acotarlo realizando una serie de reflexiones acerca de qué procedimientos y herramientas son útiles para estimar sus posibilidades de implementación y de medición en organismos públicos vinculados al desarrollo de políticas sociales.

Palabras clave:

Variables complejas, medición, Institucionalización de la evaluación, cultura evaluativa, políticas sociales.

Introducción

Si bien es cada vez más amplio el consenso acerca de la necesidad de contar con información válida y confiable para llevar adelante políticas sociales adecuadas para abordar viejos y nuevos aspectos de la cuestión social, constatamos la escasa utilización del monitoreo y la evaluación como herramientas de construcción de información para la mejora continua de las intervenciones y la toma de decisiones fundamentales.

Considerando a la evaluación de políticas públicas como una de las formas de investigación en ciencias sociales que se desarrolla en ámbitos no académicos, nuestro interés está puesto en identificar aspectos que facilitan y que dificultan la institucionalización de la evaluación y el desarrollo de una cultura evaluativa en organismos estatales responsables de diseñar e implementar políticas sociales. Es por esto que actualmente procuramos abordar a nuestro objeto de estudio desde dos aspectos complementarios: por un lado, construir instrumentos de medición de la variable "nivel de institucionalización de la evaluación" en organismos públicos que implementan políticas sociales y, por el otro, identificar, describir y adecuar instrumentos de investigación orientados a reconocer fortalezas y obstáculos existentes en la cultura organizacional para institucionalizar a la evaluación y construir una cultura evaluativa.

Por lo mencionado, este documento se organiza de la siguiente manera: en primer lugar ubicamos al monitoreo y a la evaluación al interior del proceso en que se desarrollan las políticas sociales, posteriormente analizamos a la institucionalización de la evaluación como un proceso, luego caracterizamos al contexto normativo e institucional de la evaluación de las políticas sociales en Argentina, a continuación consideramos aspectos metodológicos referidos a cómo medir el nivel de institucionalización de la evaluación en los organismos públicos y, finalmente compartimos una serie de reflexiones sobre el camino recorrido y las cuestiones pendientes para finalizar la propuesta.

El monitoreo y la evaluación como parte de un proceso al interior de las Políticas Sociales

Tanto el monitoreo como la evaluación no son un fin en sí mismo, sino que cobran significado y utilidad al interior de los procesos de intervención que desarrolla el Estado con un propósito determinado, en un tiempo y lugar. Es por este motivo que consideramos adecuado comenzar por la ubicación de las instancias de monitoreo y evaluación al interior de las políticas públicas en general y de las políticas sociales en particular.

Siendo las políticas sociales un subgrupo de las políticas públicas destinado a abordar distintos aspectos de lo que se ha dado en llamar "la cuestión social", a modo de punto de partida, es necesario definir qué vamos a entender por "políticas públicas" y por "políticas sociales" para luego

incorporar en el análisis al ciclo en el cual se desarrollan las instancias de construcción de conocimiento evaluativo.

Según Tamayo Sáez, "Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios" (1997:281), por su parte, existe un amplio abanico de definiciones de "políticas sociales" que suelen compartir algunos rasgos en términos de orientar una multiplicidad de acciones estatales a abordar *la cuestión social*, para los efectos de este trabajo, desde una perspectiva de derechos, podemos considerar que "la política social se define como el conjunto de objetivos, regulaciones, sistemas y entidades por medio de las cuales el Estado se dirige a crear oportunidades y fortalecer instrumentos en términos de la equidad y la integración social. La política social, por tanto, debe expresar el contenido específico de los servicios, prestaciones y protecciones sociales; la financiación para garantizar el acceso de quienes carecen de recursos; el aseguramiento de individuos, familias y grupos contra determinados riesgos; y la protección a quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad específicas (Rico de Alonso y Delgado, 2002, citado por Delgado Gutierrez, 2002:1).

A partir de estas definiciones queda en claro que toda política pública [1] surge a partir del reconocimiento de un problema o una necesidad socialmente significativo por parte de quienes son responsables de gestionar al Estado y que prosigue a lo largo de un proceso que, a los fines analíticos se ha dado el nombre del "ciclo de las políticas públicas" el cual está conformado por una serie de fases: a la ya mencionada "identificación y definición del problema", le siguen las de "la formulación de alternativas" de abordaje del problema, la "adopción de una alternativa", "la implementación de la alternativa seleccionada" y la "evaluación de los resultados obtenidos" (Tamayo Sáez, 1997: 282). Como bien señala el autor, se trata de un modelo que toma utilidad para abordar fenómenos complejos y no lineales como son las políticas públicas.

Para el tema que nos ocupa (la institucionalización de la evaluación y la construcción de una cultura evaluativa), es importante resaltar que, en cada una de estas etapas en las que se toman decisiones y se las lleva a cabo, intervienen una variedad de actores con sus propios intereses y miradas: "estas acciones y decisiones involucran a una multiplicidad de actores, sectores o niveles de gobierno. La política pública no es resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de diseño o formulación, sino que es objeto de un proceso social y político que configura un campo en disputa" (Fernández Arroyo y Schejtman: 2012: 16).

[1] Si bien nuestro interés se centra en las políticas sociales, en esta parte de la ponencia haremos referencia a éstas como "políticas públicas" ya que estamos considerando a las etapas de todo proceso en que se desarrollan las intervenciones estatales que, obviamente, incluyen a las políticas sociales.

Este reconocimiento tiene implicancias que deben ser tenidas en cuenta si realmente se busca institucionalizar a la evaluación como parte integral de las políticas que desarrolla el Estado. Aquí resaltaremos dos cuestiones que consideramos fundamentales y complementarias: a) ya el término mismo de "evaluación" suele generar rechazo por ser considerado una intromisión en quienes llevan adelante la intervención y/o produce sentimientos de "amenaza" (sentirse evaluado cuando en realidad lo que se está evaluando o se debería estar evaluando es a la política y no a las personas) y b) de esas mismas personas que pueden llegar a sentir rechazo, necesitamos su compromiso, colaboración y conocimientos para generar información que nutra al proceso evaluativo. Estos son motivos por los cuales reconocemos una dimensión "cultural" cuando procuramos desarrollar instrumentos para operacionalizar a la variable "nivel de institucionalización de la evaluación" en los organismos estatales que implementan políticas sociales.

Por lo tanto, salvo que se asimile a la institucionalización de la evaluación con cuestiones puntuales (aunque importantes y necesarias) como la existencia de un área de evaluación o el desarrollo de evaluaciones periódicas en un determinado programa no es posible institucionalizar a la evaluación sin la construcción de una cultura evaluativa a nivel institucional. Siguiendo este razonamiento, la ausencia de esta cultura representaría una "necesidad" o "problema" que un determinado gobierno debería considerar prioritario, de ser así se debería tratar como una política pública a desarrollar al interior del mismo Estado a partir de los organismos que lo componen en el ámbito de las políticas sociales.

El proceso de institucionalización de la evaluación

En la actualidad, la evaluación se ha convertido en un campo de gran vitalidad, en el que surgen de forma constante intensos debates disciplinarios, teóricos y metodológicos que lo enriquecen constantemente. Sin embargo, el escenario actual requiere aún de la consolidación de su institucionalización y una mayor utilización de sus resultados en el diseño y la implementación de políticas y programas públicos (Acuña y otros, 2016).

En esta línea, teniendo en cuenta los resultados de diversas investigaciones llevadas adelante por este equipo de investigación[2], se pude afirmar que la institucionalización de la evaluación requiere principalmente de la existencia de una cultura evaluativa que es producto de una construcción deliberada al interior de las organizaciones, conteniendo aspectos técnicos, políticos y culturales, tal como lo afirma Finol Romero: "la promoción del uso de la evaluación como una práctica

[2] Proyectos de Reconocimiento Institucional-UBA "La producción de conocimiento en el ámbito de la investigación en ciencias sociales y en el de las políticas públicas" durante los años 2013-2015 y "La institucionalización de los procesos de investigación en ámbitos no académicos. Representaciones sobre la construcción de una cultura evaluativa en las Políticas Públicas" en los años 2015-2017

institucional cotidiana en las Administraciones Públicas. Puesto que, más que un mecanismo instrumental, la evaluación, representa una cultura, que no se limita a ser un proceso meramente técnico" (2012: 8). En este sentido, se resalta la necesidad de contar con apoyo político explícito, un marco normativo adecuado que legitime la evaluación, el desarrollo de prácticas evaluativas cotidianas y la utilización de los resultados de las evaluaciones en los procesos de intervención de las políticas públicas.

Canievsky sostiene que se verifica que la institucionalización de la evaluación es una cuestión pendiente, en la medida en que "los sucesivos dispositivos relativos a Monitoreo y Evaluación han estado ligados a iniciativas personales o grupales, más que a tendencias generales, tributarias de cambios reconocidos nacionales o extranjeros" (2007: 82).

Asimismo, Acuña (2016) plantea condiciones necesarias para el desarrollo de capacidades de evaluación en un organismo, principalmente ciertas características del contexto organizacional, como ser la utilización de la información como herramienta de gestión, y del perfil de los gestores públicos, en el sentido de capacidad crítica y flexibilidad para realizar adaptaciones, son relevantes en el proceso de evaluación.

Además, Aquilino sostiene que "la evaluación aparece escasamente vinculada con el proceso de planificación, lugar natural para pensarla y ponerla en marcha. Dado que la evaluación es una oportunidad para mejorar las capacidades estatales, esta debilidad afecta la posibilidad de construir a largo plazo." (2015:1).

De esta forma, una de las condiciones necesarias para el desarrollo de la institucionalización de la evaluación es que su planificación no debe ser considerada por fuera del diseño y de la implementación de planes y programas sociales. La posibilidad de evaluar y de instalar la evaluación como práctica habitual, requiere de un adecuado diseño en términos de planificación: objetivos claros, metas medibles, programación de recursos y actividades vinculados de manera adecuada junto con la existencia de un cronograma. Estas cuestiones, de no estar presentes, hacen difícil pensar en la posibilidad de condiciones institucionales para evaluar. Así es como que el desarrollo de la institucionalización de la evaluación en una organización (ya se trate de un organismo estatal o de una instancia de intervención: plan, programa o proyecto social), requiere concebir a la evaluación como parte esencial de un proceso conformado por tres fases interdependientes, complementarias: planificación, implementación y monitoreo/evaluación.

A su vez, "La evaluación, más que una técnica de control de las actividades es toda una filosofía para entender la gestión de recursos escasos. En consecuencia, su incorporación no puede ser inmediata sino a través de un proceso de aprendizaje que tome como punto de partida la experiencia de la Administración" (Osuna y Márquez Guerrero, 2001: 87). En este sentido, la evaluación se

orienta hacia el aprendizaje y la producción de conocimiento para la toma de decisiones, y se aleja de una mirada normativa. A partir de la existencia de un Estado comprometido con la evaluación, con intención de generar aprendizajes que permitan mejorar las intervenciones, se generarían las condiciones al interior de cada organismo público para realizar evaluaciones con equipos técnicos propios, que acompañen la gestión con la construcción de información útil y válida.

El "acto de evaluar" remite entonces a aspectos, políticos, normativos, económicos, técnicos, teóricos, que son condición necesaria, para la existencia regular de acciones de evaluación, sin embargo, no serían suficientes en tanto no garantizarán la institucionalización de esta, ya que es imprescindible para ello, la construcción de una "cultura de evaluación". Eso significa la incorporación de prácticas de evaluación que remitan a "un cambio que afecta no sólo a los parámetros o normas de las organizaciones sino al conjunto de actitudes, imágenes y actividades que conforman la gestión pública" (Osuna y Márquez Guerrero, 2001: 25), es por esto por lo que implica, en primer lugar, un cambio cultural. Debe ser un proceso consciente, a una construcción, deliberada, consensuada, planificada, gradual, que debe ser pensada a mediano y largo plazo, que contemple acciones de sensibilización sobre la importancia y los beneficios de la evaluación para los diferentes actores involucrados.

La evaluación de las políticas sociales en Argentina: contexto normativo e institucional

El marco normativo actual de la Evaluación en Argentina se sustenta en la Resolución de la Jefatura de Gabinete de Ministros Nº 416/2013 que creó el Programa de Evaluación de Políticas Públicas[3], y específicamente para las políticas sociales en el Decreto 292/2018 que designó al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales dependiente de Presidencia de la Nación como organismo rector en evaluación y monitoreo de políticas sociales.

El Decreto establece que dicho organismo es el responsable de elaborar y ejecutar el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales, que será de cumplimiento obligatorio para las políticas, programas, planes y proyectos y estableciendo la periodicidad, los criterios y lineamientos metodológicos y demás procedimientos esenciales que deberán llevar adelante (Decreto 292/2018).

[33] La Resolución de la Jefatura de Gabinete de Ministros Nº 416/2013 define que está "destinado a contribuir al proceso de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración Pública y potenciar las capacidades para su desarrollo con miras a mejorar la gobernabilidad, la calidad de las políticas y los resultados en la gestión de los asuntos públicos"

Esto da cuenta del desarrollo de estructura normativa desde el Estado a fin de generar un marco organizador de la evaluación de las políticas sociales en Argentina, representando un importante avance en el reconocimiento de la necesidad de desarrollar una política pública "para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios" (Tamayo Sáez, op. cit.). Esta situación no puede ser ignorada al momento de aproximarnos a la medición de la institucionalización de la evaluación de las políticas sociales ya que influye de forma directa en el plan de evaluaciones y monitoreos de los Organismos que gestionan políticas sociales.

En trabajos anteriores (Vazquez, Torres Salazar, Aguilar; 2017) hemos desarrollado que existen numerosas iniciativas de evaluación y monitoreo en los proyectos, programas y planes sociales, sin embargo, son experiencias aisladas, generalmente poco difundidas y escasamente utilizadas para la toma de decisiones en la gestión de las políticas sociales. En ese contexto, la definición de un marco normativo con un Organismo responsable es un paso fundamental en el proceso de institucionalización de la evaluación, pero no es suficiente. Los aspectos políticos, económicos, técnicos, teóricos y culturales son también dimensiones relevantes para aproximarse a la medición de la institucionalización de la evaluación en el Estado y en cada uno de los organismos públicos.

¿Cómo medir el nivel de institucionalización de la evaluación en los organismos públicos?

La búsqueda de respuesta a este interrogante nos lleva a establecer una comparación entre los organismos públicos según sus distintos niveles de institucionalización de la evaluación, tratando de identificar semejanzas y diferencias entre los mismos. Es decir que lo que pretendemos es, encontrar la manera más adecuada de medir el nivel de institucionalización de la evaluación en organismos complejos y heterogéneos en sus funciones y grado de desarrollo.

El proceso de medición es el resultado de un procedimiento que entrecruza lo conceptual, lo metodológico y lo empírico. Medir no es sólo una asignación de numerales a objetos o acontecimientos según ciertas reglas (Stevens, 1951) ni tampoco es el proceso por el cual se representan cualidades mediante números como sostiene Campell (1957), sino que "medir es para nosotros lograr una confiable y válida correspondencia entre las propiedades de los objetos y el sistema de categorías teóricamente construido, sean estas cuantitativas o cualitativas" (Cohen, Gómez Rojas, 2019: 24). Con lo cual todo proceso que ponga en correspondencia proposiciones teóricas y registros empíricos –ya sea para clasificar, comparar o cuantificar- debe ser pensado como un proceso de medición. Es en este sentido que sostenemos que la medición es el proceso que posibilita construir un dato a partir de un concepto. Para ello - y siempre buscando clasificar y sintetizar en un conjunto pequeño y significativo de categorías o tipos a las unidades de análisis -

disponemos de diferentes métodos y variadas herramientas como, por ejemplo, la operacionalización de variables por índice sumatorio y las tipologías.

La operacionalización es el proceso que posibilita obtener y registrar información acerca de un concepto, es decir es el proceso en el cual se especifican las observaciones empíricas que pueden ser tomadas como indicadores de los atributos contenidos en un concepto dado. En otras palabras, la operacionalización permite el pasaje de lo latente a lo manifiesto. Mayntz (1988) sostiene que se operacionaliza cuando el concepto que se pretende medir presenta tanto un determinado nivel de abstracción como una pluralidad de aspectos. Por lo tanto, es necesario utilizar este proceso cuando las variables no pueden cumplir con sus funciones, es decir cuando no es posible obtener registros de las unidades de análisis por el nivel de abstracción o complejidad del concepto.

En este sentido, Lazarsfeld (1973) propone que, para medir variables que den cuenta de fenómenos complejos y abstractos, hay que realizar un proceso que permite expresar dichos conceptos en términos de índices empíricos. Este proceso comprende cuatro fases principales:

a) La representación literaria del concepto o definición nominal

b) La especificación de las dimensiones o definición real

c) La elección de los indicadores o definición operacional

d) La síntesis de los indicadores o elaboración de índices

Tal como se desprende de la propuesta de Lazarsfeld, la operacionalización debe finalizar con una síntesis o combinación de los indicadores que posibilite la recomposición del concepto original. Para que esto suceda, la variable original debe tener un nivel de medición ordinal.

Por su parte, la tipología es otro de los procedimientos que posibilita sintetizar indicadores para recomponer el concepto original. Según McKinney (1968), la tipología es una herramienta para reducir complejidades de los fenómenos, diseñado de manera pragmática, sobre cierta base empírica y teniendo en cuenta elementos que provienen de la teoría. "Tienen como especificidad, (…) en primer lugar, el poder utilizar variables de nivel nominal. Las escalas como los índices sumatorios requieren que las categorías de las variables estén ordenadas para poder cumplir con la condición aditiva que agrupa a los indicadores. En segundo lugar, la construcción final de la variable no resulta de la suma de los indicadores sino de su combinación y, en tercer lugar, la posibilidad de combinar los indicadores permite hacer una lectura teórica de las categorías resultantes de esa combinación que no es posible realizar con la misma profundidad conceptual cuando surgen las categorías de las variables construidas, en el caso de una escala de actitudes como de un índice sumatorio" (Cohen, Gómez Rojas 2019: 96). Estos autores, además de destacar las fortalezas de esta herramienta metodológica, advierten "que la cantidad de indicadores constitutivos de una tipología es muy limitado, tal como advierten Marradi et al. (2007: 189), cada vez que se quiera

combinar un indicador más, la complejidad semántica se acrecienta de forma exponencial, las decisiones involucradas en reducir la tipología son cada vez más cuestionables y el control intelectual sobre toda la operación y sus resultados disminuye" (Cohen, Gómez Rojas; 2019: 151).

Hasta aquí hemos sintetizado dos procedimientos metodológicos que posibilitan construir variables complejas, por lo tanto, ambos resultan de suma utilidad para medir el nivel de institucionalización de la evaluación en los organismos públicos.

Para seguir avanzando en la elaboración de un proceso de medición, se hace necesario definir a la unidad de análisis. Aquí se planteó al interior del grupo una serie de reflexiones y discusiones siendo que, en la bibliografía consultada sobre institucionalización de la evaluación, no encontramos trabajos que identificaran o problematizaran a esta cuestión.

Nuestra experiencia laboral en distintos organismos públicos responsables de la implementación de políticas sociales nos permitió apreciar la complejidad presente al momento de pensar tanto la existencia de institucionalización como su desarrollo en distintos grados a nivel de cada organismo. Concretamente y a modo de ejemplo: en un Ministerio Nacional, existen distintas Secretarías y Subsecretarías con responsabilidades, funciones y presupuestos propios, donde pueden existir planes, programas y proyectos diferentes, a su vez, cada uno de estos pueden estar financiados con fondos de organismos internacionales (que suelen solicitar a modo de requisito la existencia evaluaciones), pueden contar (o no) con un Área de Monitoreo y Evaluación que genere informes periódicos que pueden llegar a ser utilizados (o no) en distintos grados.

Por lo tanto, existiendo tanta heterogeneidad de situación al interior de los organismos nos preguntamos: ¿es adecuado tomar como unidades de análisis a cada uno de los organismos (Ministerios, Secretarías, etc.)?

Evidentemente, no es posible establecer "promedios" de grado de institucionalización de la evaluación al interior de organismos tan complejos e internamente heterogéneos. En este punto a partir de la bibliografía sobre el trabajo de clasificación se están considerando distintos niveles de inclusión.

Toda medición implica un acto clasificatorio, cuyo resultado es el dato, en este sentido, Galtung (1966), reconoce en él una estructura constituida por tres elementos: unidad de análisis, variable y categoría (agregamos aquí, que a esta última existe al interior de un sistema que debe cumplir con ciertos requisitos, tales como exhaustividad y mutua exclusión). A lo mencionado, agrega Baranger que: "Lo que constituye el dato son estos tres elementos considerados juntamente con las relaciones que mantienen entre sí. Sea cual sea nuestro objeto de estudio, si queremos sostener cualquier proposición empírica acerca de él, se lo deberá concebir en términos de esa estructura tripartita.

‘Unidad’, ‘variable’ y ‘valor’ son todos términos que denotan determinados tipos de conceptos” (1992: 1).

De esta manera, si al medir vamos a clasificar a nuestras unidades de análisis en relación con propiedades variables que presentan, lo cual nos permitirá “predicar” algo respecto de un conjunto de elementos, como lo señala el citado Baranger, las unidades de análisis nunca son medidas en sí mismas, sino que medimos propiedades que hay en ellas. El problema que se nos presenta en este caso es qué decisiones tomar al trabajar con elementos que poseen distintos niveles de inclusión, procurando no caer en problemas de validez y de “falacias de nivel equivocado”.

Salvo que exista un organismo estatal en el cual los distintos planes, programas y proyectos que se desarrollan posean una instancia de evaluación que se aplique de manera no uniforme, pero sí similar, la clasificación de las unidades de análisis debe plantearse con ciertos cuidados y ser explícita en los procedimientos seguidos. De esta manera, se nos presentan dos posibilidades: a) considerar como unidades de análisis a cada uno de los organismos nacionales que son responsables de implementar políticas sociales o bien, b) tomar como unidad de análisis a cada uno de los planes, programas y proyectos sociales que se llevan a cabo en organismos estatales[4].

Por lo ya mencionado, si se opta por la primera de las opciones, por un lado hay que definir de manera precisa que se va a entender por “organismos nacionales que son responsables de implementar políticas sociales” a fin de determinar qué elementos componen el universo a considerar; por otro lado, no parece viable clasificar en sí a cada organismo según el grado de institucionalización de la evaluación que posean, por el contrario, requerirá trabajar con información referida a los “integrantes” de esos organismos, se trata entonces de los miembros que componen o forman parte de cada uno de esos organismo y que funcionarán a su vez como unidad de análisis, pudiéndose considerar no sólo las propiedades que presentan en distinto grado, sino también, al menos eventualmente, las relaciones que establecen entre sí y son de interés para el estudio.

Si en cambio se opta por la segunda de las opciones planteadas, las unidades de análisis serían los planes, programas y proyectos sociales que se implementan en uno o en distintos organismos estatales. Aquí también estaríamos trabajando con unidades de análisis de distintos niveles de inclusión, solamente que iríamos inicialmente de un nivel de inclusión menor a uno mayor.

De decidir abordar al tema de cualquiera de las dos formas, se estaría planteando un trabajo en que se contemplan distintos niveles de inclusión a partir de los conceptos de “miembro” y “colectivo”[5].

[4] A su vez, tanto los organismos como los planes, programas y proyectos pueden pertenecer a distintos niveles: nacional, provincia o municipal. Hecha esta aclaración, de aquí en más haremos referencia siempre a los pertenecientes al nivel nacional.

[5] “Las UUAA son ‘miembros’ si se las puede considerar como incluidas dentro de unidades de mayor orden denominadas ‘colectivos’. Por lo contrario, las UUAA son ‘colectivos’ cuando es posible descomponerlas en unidades de menor nivel llamadas

Por lo tanto, consideramos como el camino más adecuado a seguir estaría conformado por los siguientes pasos: a) identificar y listar a cada uno de los organismos estatales de nivel nacional que implementan políticas sociales, b) al interior de cada organismo identificar cada instancia de implementación de políticas sociales (ya se trate de plan, programa o proyecto[6]), estas serán en primera instancia las unidades de análisis [7] porque en ellas se ha de medir el grado de institucionalización de la evaluación en que se encuentran en un período determinado [8], clasificándolas en una de las categorías "alto", "medio" o "bajo" según corresponda, c) a partir de aquí se puede saber en cada organismo qué porcentaje de instancias de intervención se ubican en cada una de las categorías de la variable nivel de institucionalización de la evaluación.

Teniendo en cuenta estas aclaraciones, retomamos un trabajo anterior (Vázquez, Torres Salazar, Aguilar, 2017) en el cual avanzamos en el proceso de medición de dicha variable a través de una propuesta de operacionalización.

La misma parte de entender a la institucionalización de la evaluación como aquel proceso que contempla la existencia de instancias de evaluación permanentes, pero no se agota en este requisito, sino que también comprende aspectos culturales desarrollados en el plano organizacional: de concebir a la evaluación como parte de un proceso conformado por tres fases interdependientes, complementarias: planificación, implementación y monitoreo/evaluación. En este sentido, la evaluación se orienta hacia el aprendizaje y la producción de conocimiento para la toma de decisiones, y se aleja de una mirada normativa. Para que esto sea así, es necesario que la información que produzca la evaluación sea útil al proceso de intervención en que se enmarca (adecuada, oportuna) y, a su vez, sea utilizada por los actores o audiencias a los cuales está destinada, ya sea para el aprendizaje, ya sea para la toma de decisiones.

En base a esta definición, identificamos dos dimensiones: una que denominamos "operativa" que remite a la existencia de recursos necesarios para la puesta en marcha de evaluaciones de forma sostenida en el tiempo (de ella se desprenden, entre otros, los indicadores de insumo) y otra

---

'miembros'. Los de 'colectivo' y 'miembro' son por lo tanto conceptos que se definen estructuralmente: todo miembro lo es de un colectivo, y todo colectivo lo es a su vez de sus miembros" (Baranger: 1994: 22)

[6] Para definir a estas unidades de análisis se considera que:

"Un proyecto es una empresa planificada que consiste en un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas para alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y un periodo dados (ONU, 1984. Citado por Cohen y Franco; 1992: 85).

"Un programa es un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos. Establece las prioridades de la intervención, identifica y ordena los proyectos, define el marco institucional y asigna los recursos a utilizar" (Cohen y Franco; 1992: 86).

"Un plan es la suma de programas que buscan objetivos comunes, ordena los objetivos generales y los desagrega en objetivos específicos, que van a constituir a su vez los objetivos generales de los programas. Determina el modelo de asignación de recursos resultante de la decisión política. El plan escalona las acciones programáticas en una secuencia temporal acorde con la racionalidad técnica de las mismas y las prioridades de atención" (Cohen y Franco; 1992: 86).

[7] Para esto tenemos en cuenta que "Una unidad de análisis es un sistema definido por presentar determinadas propiedades, algunas de ellas constantes (las que definen su pertenencia a un universo compuesto por todos los sistemas que presentan esas mismas propiedades) y otras variables (las que podrán ser materia de investigación dentro de ese universo)" (Baranger, 1994: 6).

[8] Recordamos en este punto que el nivel de institucionalización de la evaluación en una unidad de análisis puede variar a lo largo del tiempo por distintos factores, uno muy importante refiere a los cambios en la Administración Pública cuando se produce un cambio de gobierno.

“cultural” que refiere a la concientización de los distintos actores involucrados en la política pública acerca de la concepción que debe primar sobre la evaluación y la utilización de los insumos que ella aporta.

Continuamos luego con la selección de indicadores para cada una de las dimensiones mencionadas. Para la dimensión operativa decidimos priorizar aquellos aspectos que facilitaran la institucionalización de la evaluación como por ejemplo el hecho de disponer de equipos técnicos de evaluación propios, que pertenezcan y conozcan la cultura institucional, contar con un objeto de evaluación “evaluable”, para lo cual es necesario que en la planificación de la intervención se haya construido un patrón claro de lo que se espera hacer sobre el cual establecer la comparación con lo que realmente se hizo, y finalmente disponer de un modelo evaluativo lo cual implica la planificación de la evaluación que se ha de realizar. Para la dimensión cultural seleccionamos aquellos aspectos que posibilitaran identificar la concepción que debe primar sobre la evaluación y la utilización de los insumos que ella aporta.

Logramos avanzar tanto en la representación literaria del concepto como en la especificación de las dimensiones y en la elección de los indicadores, pero no llegamos aún a la construcción de una medida resumen que permitiera ubicar a cada una de las unidades de análisis en las categorías de la variable original.

Analizamos distintas alternativas, en una primera instancia consideramos la posibilidad de construir un índice sumatorio para lo cual es necesario recurrir a una combinación entre indicadores con diferentes niveles de medición, preferentemente ordinales. En segunda instancia pensamos en recurrir a una ponderación diferenciada de los sistemas de categorías nominales, haciendo hincapié en otros aspectos también relevantes. Por último, consideramos que la gradualidad en el avance de la institucionalización de la evaluación estaría dada en la medida que las unidades de análisis alcancen algunos de los aspectos medidos y otros no. (Vázquez, Torres Salazar, Aguilar; 2017).

Retomando la alternativa de construir un índice sumatorio, es necesario que avancemos en la selección de indicadores que nos permitan construir categorías que establezcan jerarquías entre ellas. Para ello decidimos mantener la definición nominal original, pero especificando aún más el concepto, descomponiéndolo en aquellos aspectos más relevantes que engloba. En este sentido reformulamos la definición real de manera tal que refleje la complejidad y multidimesionalidad del concepto a medir. Así identificamos otros aspectos que nos facilitaran el acercamiento a la construcción de indicadores al interior de ambas dimensiones:

Dimensión Operativa: remite a la existencia de recursos necesarios para la puesta en marcha de evaluaciones de forma sostenida en el tiempo tales como el lugar del área de evaluación en la

estructura del organismo, la partida presupuestaria destinada a la evaluación, la disponibilidad de equipos técnico-profesionales y la normativa vigente.

Dimensión cultural: refiere a la concientización de los distintos actores involucrados en la política pública acerca de la concepción que debe primar sobre la evaluación, la utilización de los insumos que ella aporta, la comunicación de los resultados y las prácticas evaluativas.

Como fue planteado anteriormente, la unidad de análisis a considerar serán las instancias de intervención estatal que existen en cada organismo. Con lo cual, teniendo en cuenta a cada uno de los programas[9] de alcance nacional en un período de tiempo determinado, procedimos a la selección de indicadores y a la construcción de sistemas de categorías que nos permitan cumplir con la condición aditiva propia de un índice sumatorio.

Dimensión	Subdimensión	Indicador	Categorías
Operativa	Estructura organizativa	Existencia de un área específica para realizar la Evaluación y Monitoreo del programa	Si No
	Presupuestaria	Porcentaje del presupuesto anual del programa destinado a tareas de evaluación y monitoreo	100 – 0
		Existencia de presupuesto destinado a acciones de monitoreo y evaluación	Si No
	Técnica profesional	Existencia de Equipos Técnicos Profesionales Especializados en Evaluación y Monitoreo	Propios del programa Propios del organismo, pero no exclusivos del programa No cuenta con Equipos Técnicos
		Perfiles de los Equipos Técnicos que se dedican a la Evaluación y el Monitoreo	Multidisciplinarios (profesionales, técnicos, administrativos) Sólo perfiles profesionales y técnicos Sólo perfiles administrativos
		Incorporación de la evaluación en la planificación del programa	Sí No
	Normativa	Existencia de normativa interna del programa sobre la evaluación y el monitoreo	Sí No
		Existencia de normativa sobre la evaluación y el monitoreo del organismo en el que se gestiona el	Sí No

[9] Cuando se menciona "programa" se está haciendo referencia a cualquiera de las tres instancias de intervención (plan, programa, proyecto).

		programa	
Cultural	Utilización de la información	Realización de modificaciones en la intervención a partir de los resultados/sugerencias surgidas en la evaluación (último año)	Sí No
		Valoración positiva de utilidad de la evaluación de los funcionarios (tomadores de decisiones)	Sí No
		Porcentaje de técnicos del programa que valoran positivamente los resultados de la evaluación	100 – 0
	Comunicación	Cantidad de eventos de presentación de resultados de la evaluación a audiencias externas al Programa	10 o más 9 a 5 4 a 2 1 a 2 Ninguno
		Difusión de los resultados de evaluación	Sólo para autoridades y funcionarios del programa Para autoridades, funcionarios y equipos técnicos del programa Para todos los actores involucrados en el programa, incluidos los destinatarios. También puede ser: sólo audiencias internas al programa, sólo audiencias externas al programa, ambas audiencias.
	Prácticas	Frecuencia de elaboración de informes de evaluación	Periodicidad menor a la establecida en la normativa Periodicidad igual a la establecida en la normativa Periodicidad superior a la establecida por la normativa
		Frecuencia de solicitudes de información de los funcionarios	Muy Frecuentemente Frecuentemente Poco frecuente Nunca

Para finalizar, presentamos otra alternativa de síntesis de los indicadores de nuestra variable: la reducción tipológica. Estamos analizando la posibilidad de construir una tipología que permita dar cuenta de los distintos niveles de institucionalización de la evaluación y no sólo de tipos extremos a

partir de la combinación de dos variables: existencia de una cultura evaluativa en los programas de alcance nacional y disponibilidad de recursos necesarios para la implementación de instancias de evaluación continuas. De la combinación de ambas variables resultarían los siguientes tipos:

Disponibilidad de Recursos	**Existencia** de Cultura Evaluativa		
	Sin cultura evaluativa	Cultura Evaluativa incipiente	Cultura evaluativa instalada
Sin disponibilidad de recursos	Nivel de institucionalización nulo	Nivel de institucionalización bajo, pero con posibilidades de avanzar	Nivel de institucionalización medio
Con Disponibilidad de recursos	Nivel bajo de institucionalización, pero con posibilidades mínimas de avanzar	Nivel bajo de institucionalización con posibilidades máximas de avanzar	Nivel de Institucionalización alto

Esta tipología es una primera aproximación al intento de clasificar a los distintos programas de alcance nacional según los distintos niveles de institucionalización de la evaluación a través de una reducción pragmática. Es necesario continuar reflexionando acerca de los procedimientos teóricos metodológicos que implican su construcción, pero esta discusión excede el desarrollo de la presente ponencia.

A modo de Conclusión

En este trabajo presentamos nuestros avances en torno a la posibilidad de desarrollar un procedimiento para medir la institucionalización de la evaluación en organismos públicos.

Como es sabido, toda medición implica una simplificación y más aún si refiere a cuestiones abstractas y multidimensionales, para ello es necesario tomar una serie de decisiones teórico-metodológicas pertinentes y adecuadas para que el proceso de medición resulte exitoso.

Una de ellas refiere a la selección de la unidad de análisis. Este tema generó al interior del equipo una serie de reflexiones y discusiones, la cual aún no está saldada, pero a los efectos de poder continuar con el proceso de medición, seleccionamos a los programas de alcance nacional para luego avanzar en la clasificación de los distintos organismos públicos.

Otra de las decisiones refiere a selección de la herramienta que posibilite clasificar y sintetizar en un conjunto pequeño y significativo de categorías o tipos a las unidades de análisis. En esta línea avanzamos no sólo en la construcción de un índice sumatorio, pero sin definir aún los puntajes que permitan ubicar a las unidades de análisis en las categorías de la variable original, sino también en la construcción de una tipología que facilite dar cuenta de los gradientes del nivel de institucionalización de la evaluación.

Sin dudas este proceso de medición no está cerrado, por lo tanto, aquí hemos procurado continuar un camino que comenzamos a recorrer hace unos años y que debemos seguir profundizando a fin de avanzar en la construcción de un instrumento que refleje lo mejor posible la existencia del fenómeno y los distintos grados de avance en cada unidad de análisis.

Bibliografía:

Baranger, D. (1992) *Construcción y análisis de datos. Introducción al uso de técnicas cuantitativas en la investigación social.* Misiones: Editorial Universitaria.

Campbell, N. (1957). *Physics: The Elements.* Nueva York: Dover.

Cohen, E. y Franco, R. (1992) *Evaluación de Proyectos Sociales.* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Cohen, N., Gómez Rojas, G. (2019). *Metodología de la investigación, ¿para qué?: la producción de los datos y los diseños.* 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.

Decreto Presidencial N° 292 Poder Ejecutivo Nacional. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2018). *Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales.* Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=308653

Delgado Gutierrez, A. (2002). *Las políticas sociales en la perspectiva de los derechos y la justicia.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL Reunión de Expertos: "El impacto de la reforma de pensiones en Colombia sobre la equidad de género" Bogotá, 31 de octubre y 1o de noviembre de 2002. Disponible en: https://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/1/11151/delgado.pdf

Fernández Arroyo, N., Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales.* CIPECC – UNICEF. Disponible en: https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1419.pdf

Galtung, J. (1966). *Teoría y Métodos de la Investigación Social*. Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Lazarsfeld, Paul (1973). *De los conceptos a los índices empíricos*, en Boudon R. y Lazarsfeld, P.: Metodología de las Ciencias Sociales. Conceptos e índices. Barcelona. Laia.

Marradi, A., Archenti, N. y Piovani J. (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales.* Emecé Editores. Buenos Aires.

Mayntz R., Holm K., Hubner P. (1988). *Introducción a los Métodos de las Ciencias Empíricas.* Cap. 1. Madrid. Alianza Editorial.

McKinney C. (1968). *Tipologia constructiva y teoría social.* Buenos Aires: Amorrortu.

Resolución Jefatura de Gabinete de Ministros Nº 416 (2013) *Programa de Evaluación de Políticas Públicas*. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=261755CC1C6AB3FB3993952BE86661B3?id=216177

Stevens, S. S. (1951). *Mathematics, measurement and psychophysics*, en S. S. Stevens (ed.), Handbook of Experimental Psychology. Nueva York: Academic Press. (En castellano en CatalinaWainerman (comp.) (1976), Escalas de medición en ciencias sociales. Buenos Aires: Nueva Visión).

Tamayo Sáez, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas*, en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.) La nueva administración pública. Madrid: Alianza Universidad.

Vázquez, N., Torres Salazar, M. M., Aguilar, M. (2017). *Una propuesta metodológica para la medición del grado de avance de la institucionalización de la evaluación de las Políticas Sociales en los organismos públicos.* XII Jornadas Sociología UBA Agosto.