

Acerca de la narrativa descriptiva y explicativa del libro *La institucionalización de la evaluación en las Américas*

Título: *The Institutionalization of Evaluation in the Americas*

Editores: Reinhard Stockmann, Wolfgang Meyer y Laszlo Szentmarjay (l.szentmarjay@ceval.de)

Editorial: Palgrave-Macmillan

Lugar y fecha de edición: Suiza, 2022

POR: CARLOS JAVIER RODRÍGUEZ CUÉLLAR (PUCP)

Introducción

Una gestión pública moderna, es decir, aquella que está focalizada en el logro equitativo de mejores condiciones de vida para los ciudadanos sin afectar su sostenibilidad futura, demanda el establecimiento, ejercicio y uso de la función de evaluación dentro de los arreglos institucionales que sostienen la vida política, social y económica.

La reciente publicación editada por Stockmann, Meyer y Szentmarjay (2022), titulada *The Institutionalization of Evaluation in the Americas*, da cuenta tanto de los procesos desarrollados como de los hitos logrados en relación con la instalación y el funcionamiento de la evaluación (y su correspondiente desarrollo de organizaciones y capacidades) dentro de poderes y estructuras gubernamentales y la sociedad civil en las últimas décadas en Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Estados Unidos. Además, propone un análisis de tres organizaciones regionales (CLEAR-LAC, IAB e IEG) que promueven la evaluación dentro de estructuras públicas, académicas y privadas a lo largo del continente.

Este libro forma parte de un proyecto de investigación de largo aliento denominado Evaluation Globe¹ (gestionado y financiado por

CEval²), que centra su atención en el análisis de los factores, actores, procesos, estructuras y decisiones que explican y sostienen la institucionalización de la evaluación en los diferentes países del mundo. Un primer esfuerzo al respecto fue hecho hace un tiempo atrás por medio de la publicación *The Institutionalization of Evaluation in Europe* (Stockmann *et al.*, 2020), la cual focalizó su análisis en la experiencia de dieciséis países del viejo continente y en el rol de la Unión Europea al respecto. Además del presente libro (objeto de esta reseña), dos publicaciones más están en desarrollo sobre la experiencia de institucionalización de la evaluación en África y Asia-Pacífico.

Caracterización del libro

El estudio de la institucionalización de la evaluación en los países americanos seleccionados está organizado en cuatro partes. La primera parte explicita la perspectiva teórica definida por el proyecto Evaluation Globe para realizar el estudio: es posible estudiar la institucionalización de la evaluación en la medida en que sean identificadas, por un lado, las dimensiones que la sostienen y, por otro lado, algunas señales objetivas de dichas dimensiones (indicadores). Para ello (tal como se especificará más adelante)

¹ Para más información al respecto, consultar: <https://www.ceval.de/modx/en/index.php?id=1016>

² Dicha sigla proviene de The Center for Evaluation, organización alemana fundada en 2002 dedicada a la investigación, consultoría y el desarrollo de capacidades en evaluación.

proponen tres sistemas de análisis (político, social y profesionalización) en relación con la evaluación.

La segunda parte del libro está dedicada a la presentación de la experiencia específica de los once países americanos seleccionados. El examen de la institucionalización de la evaluación en cada uno de ellos aborda el análisis de los tres sistemas antes referidos. Un elemento común detectado en dichas experiencias es que el establecimiento de las regulaciones nacionales y sectoriales sobre evaluación han estado vinculadas a la adopción y concreción (en diverso nivel en cada país) de un nuevo tipo de gestión pública.

Ello quiere decir que los cambios en la estructura económica, política, social y cultural ocurridos en las últimas décadas han conducido a que la rendición de cuentas tenga una mayor centralidad en la vida nacional, reconociendo que no en todos los países su práctica es frecuente o se da en el mismo nivel. Dentro de los once países estudiados, Canadá y Estados Unidos destacan porque, en términos de estructuración regulativa, uso y demanda social, y de capacidad organizacional en relación con evaluación, están más desarrollados en comparación con los demás. Factores estructurales e históricos explican dicha diferencia, los cuales son esbozados por los autores.

La tercera parte de la publicación describe la contribución realizada por tres organizaciones internacionales al proceso de institucionalización de la evaluación en los países americanos. Una de ellas es el Centro de Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Caribe (CLEAR-LAC, por sus siglas en inglés), que ha realizado diversos esfuerzos académicos para impulsar el desarrollo de capacidades en el campo de la evaluación, sobre todo en países de Sudamérica.

Otra organización es el Grupo del Banco Interamericano para el Desarrollo (BID Group, por sus siglas en inglés), que, además de las inversiones realizadas (programas de reforma sectorial, por ejemplo), ha promovido sistemáticamente a lo largo de las Américas el establecimiento de componentes de monitoreo y evaluación que documenten, analicen y reporten sobre los resultados de los compromisos

financieros asumidos por los Estados. El Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial (IEG-WB, por sus siglas en inglés) también fue incluido aquí, ya que, si bien tiene una cobertura global, ha influenciado en la creación de estructuras y prácticas de evaluación dentro de los países americanos estudiados a raíz de las inversiones financieras sostenidas por dicho banco.

La cuarta parte de la publicación propone una síntesis acerca de los factores y procesos que explican la particularidad de los países y, a la vez, la diferenciación entre ellos en relación con la institucionalización de la evaluación. Aquí destaca la importancia del establecimiento del marco legal necesario en relación con la evaluación, incluyendo el *continuum* de instrumentos de política que la hacen posible (desde la constitución política hasta decretos sectoriales). En los países estudiados es posible identificar legislación nacional, subnacional, sectorial, etc., al respecto. A la vez, en algunos de ellos se han establecido arreglos institucionales independientes dedicados a evaluación (como el caso de Coneval en México, la OEG en Estados Unidos, Sinergia en Colombia, etc.).

La caracterización de la sociedad civil en relación con la evaluación también es reseñada dentro de esta cuarta parte del libro. Salvo algunas excepciones, en el conjunto de países estudiados es común encontrar un tejido social que aún no utiliza las evaluaciones como un instrumento de control o supervisión de las acciones del Estado y de promoción del desarrollo social. Sin embargo, las propias organizaciones sociales sí utilizan la evaluación con un propósito más funcional y circunscrito a sus propias agendas organizacionales: identificar qué hicieron bien y qué puede ser mejorado respecto a las iniciativas financiadas con los recursos otorgados por donantes, pero sin ir más allá de sus propios linderos.

En relación con la profesionalización en torno a la evaluación, esta publicación da cuenta de que no hay un escenario común en el conjunto de países. Mientras en algunos países hay una oferta de formación de posgrado ya establecida hace varios años en este campo (Estados Unidos, Canadá, Colombia y Costa Rica), en los demás apenas hay ciertos canales formativos y oportunidades de entrenamiento aisladas.

Respecto a la madurez organizacional de las asociaciones nacionales de evaluación, también el escenario es pendular en el conjunto de países, ya que, aunque dos países (Estados Unidos y Canadá) destacan por su alto nivel de estructura organizacional y desempeño definido a partir de normas universales para sus miembros y de aplicación común, dichos aspectos aún son bajos o nulos en las organizaciones nacionales de evaluación de los otros países estudiados.

Si bien los autores afirman que la investigación en torno a la institucionalización de la evaluación (desde una perspectiva global y comparativa) es todavía escasa, identifican el valor de estudios previos que han contribuido con esta línea de investigación. Dentro del estado del arte que proponen, destacan los aportes realizados al respecto por Furubo *et al.* (2002), Jacob *et al.* (2015), Rosenstein (2013), Stockmann y Meyer (2016), Stockmann *et al.* (2020), y Pérez-Yarahuan y Maldonado (2020). Todos estos estudios fueron abonando a favor de un área específica de investigación académica definida a partir de una pregunta común: ¿cómo y por qué los diversos países han estructurado arreglos y prácticas institucionales relacionadas con la evaluación?³.

Un supuesto que está a la base del estudio dirigido por Stockmann *et al.* (2022) es el uso de elementos fundamentales de la sociología de las instituciones⁴, a partir de los cuales definieron tres dimensiones o sistemas que fueron analizados por los treinta y cinco autores involucrados: el sistema político, el sistema social y el sistema de profesionalización en evaluación⁵.

Por medio del análisis del *sistema político*, los investigadores buscaron identificar la estructura normativa existente y operante en cada país en relación con la evaluación, así como el andamiaje establecido de instituciones relacionadas con dicha función y su práctica concreta

(incluido el congreso, parlamento u otra institución pública relacionada con la rendición de cuentas).

La diseminación, aceptación y demanda de la evaluación de la gestión pública por parte de la ciudadanía fue estudiada por medio del análisis del *sistema social*, incluyendo el mapeo de cómo la sociedad civil utiliza dicha evaluación, cuáles son los distintos discursos existentes al respecto en su interior y cómo es tanto su participación como su demanda en relación con dicha evaluación.

La exploración sobre cómo es desarrollada la capacidad nacional en torno a la evaluación y, a la vez, regulado el desempeño profesional de y entre quienes se dedican a prestar servicios de evaluación es abordada por medio del análisis del *sistema de profesionalización*. En los distintos países, es analizado el nivel de desarrollo de la oferta formativa especializada en el campo de la evaluación, la publicación de revistas especializadas, la operación de plataformas y organizaciones profesionales, y la existencia y aplicación de estándares y normas que regulan la práctica de la evaluación entre los miembros.

En su conjunto, los treinta y cinco investigadores que han contribuido con reportes nacionales y regionales definidos a partir de los tres sistemas descritos en los párrafos anteriores son profesionales de distintas especialidades (economía, sociología, trabajo social, antropología, desarrollo internacional, política y gestión pública, ingeniería, evaluación, etc.) que han estado involucrados en el campo de la evaluación, tanto desde la práctica concreta —siendo evaluadores o gestores de evaluación, así como trabajando en organismos públicos nacionales o internacionales dedicados, entre otras funciones, a la evaluación— como desde la actividad académica —haciendo investigación o desarrollando capacidades—.

Buena parte de los colaboradores de esta investigación tienen también en común el formar parte de asociaciones nacionales y redes regionales de evaluación. De allí la profundidad del análisis propuesto, el cual está basado en evidencia empírica y ofrece detalles sobre las experiencias nacionales de institucionalización de la evaluación que para el común de las personas pasarían inadvertidas.

3 Esta interrogante es propuesta aquí a partir de la identificación de los elementos comunes abordados en las seis publicaciones referidas por Stockmann *et al.* (2022).

4 Entre otros, utilizan los aportes ofrecidos por Stachura *et al.* (2009), Traugott (2013), Parsons (1939), Luhmann (1983, 1988), Giddens (1996), Pollack (2016), Peters (2019), etc.

5 Es importante afirmar que las dimensiones o sistemas propuestos y utilizados en la elaboración de este estudio dan cuenta de espacios específicos de la vida social construidos y tratados metodológicamente como independientes, pero que en la realidad interactúan entre sí frecuentemente.

Aportes

La estrategia utilizada para identificar y analizar la experiencia de institucionalización de la evaluación en los once países de las Américas estudiados constituye una contribución metodológica importante dentro de la emergente corriente de investigación en torno a la evaluación. Al proponer el estudio de tres esferas relacionadas con la evaluación (sistema político, sistema social y sistema de profesionalización), este volumen ofrece la oportunidad de realizar, por un lado, una observación focalizada de cada una de ellas y, por otro lado, un examen de las interacciones existentes entre ellas⁶.

El análisis específico de cada una de las esferas mencionadas es realizado a partir de ciertos indicadores⁷. En el caso de la primera esfera, es decir, del sistema político, dos grupos de indicadores son propuestos: uno focalizado en la identificación del nivel de institucionalización de la evaluación (cuatro indicadores)⁸ y otro relacionado con la tipificación del uso de la evaluación (tres indicadores)⁹.

La segunda esfera, o sea, el sistema social, es analizada a partir de tres grupos de indicadores: uno que indaga por el uso institucionalizado de la evaluación por parte de la sociedad civil (un indicador)¹⁰; otro que aborda la percepción

y discusión pública sobre evaluaciones (tres indicadores)¹¹; y, finalmente, el que investiga la demanda de evaluación desde la sociedad civil (un indicador)¹².

El sistema de profesionalización en evaluación constituye la tercera esfera de análisis. Para capturar una imagen al respecto son propuestos dos aspectos: la cantidad de participantes dentro de las asociaciones voluntarias para la profesionalización de la evaluación, denominadas VOPEs en inglés¹³ (un indicador), y el índice de profesionalización de la evaluación¹⁴ (compuesto por cuatro indicadores).

Es a partir del análisis de los valores de estos indicadores en cada país y en su conjunto que este estudio afirma que:

Es posible identificar que en los países estudiados la institucionalización de la evaluación no se da en el mismo nivel en los tres sistemas analizados, ya que, mientras que en los sistemas político y de profesionalización hay cierto nivel de avance (por ejemplo, la existencia de instrumentos de política que definen el establecimiento de arreglos institucionales relacionados con la evaluación y de mejores niveles de organización interna y de actividad de las asociaciones nacionales de evaluación), en el sistema social hay un menor desarrollo (lo cual se puede rastrear al identificar que, dentro de la agenda de la sociedad civil de los países estudiados, no está incluida necesariamente la discusión pública a partir de los resultados de evaluaciones o no hay una demanda por la realización de evaluaciones). En otras palabras, de manera general, la sociedad civil de los países involucrados en este estudio aún no reconoce ni usa la evaluación como una herramienta de rendición de cuentas e incidencia política.

6 La propuesta metodológica aquí mencionada fue también utilizada en la elaboración del primer volumen del proyecto Evaluation Globe, el cual cubrió la experiencia europea de institucionalización.

7 Tal como se identificará más adelante, la mayoría de los indicadores propuestos son dicotómicos (0/1).

8 Aquí se encuentran los siguientes indicadores: a) existencia de leyes relacionadas con evaluación (que representan decisiones políticas de aplicación nacional y han sido aprobadas por el Poder Legislativo); b) existencia de reglamentaciones relacionadas con evaluación (que operacionalizan su aplicación); c) existencia de arreglos institucionales de evaluación (unidades, direcciones, oficinas, etc., de evaluación dentro de los sectores gubernamentales o un organismo independiente de evaluación); y d) existencia de oficinas nacionales de auditoría que realizan evaluaciones.

9 Los indicadores son: a) rol del parlamento (a partir de dos aspectos: por un lado, existencia de una unidad de evaluación dentro del parlamento que encarga evaluaciones y, por otro lado, si el parlamento incluye los resultados de las evaluaciones dentro de la discusión); b) grado de cobertura sectorial de las evaluaciones (número de sectores gubernamentales que realizan evaluaciones comprehensivas); y c) intensidad y frecuencia con que son realizadas las evaluaciones.

10 Este busca información sobre el uso general de la evaluación dentro de las organizaciones de la sociedad civil.

11 Los tres indicadores aquí comprendidos cubren: a) conocimiento sobre evaluación, b) discusión pública sobre evaluación y c) disponibilidad de acceso público a reportes de evaluación.

12 Está focalizado en la identificación de si la sociedad civil de cada país plantea requerimientos de evaluación.

13 La cantidad de miembros de dichas asociaciones ofrece una idea acerca de la densidad de las actividades promovidas en torno a la evaluación.

14 El mencionado índice reúne cuatro indicadores: a) existencia de oferta formativa en evaluación, b) existencia de canales de comunicación que abordan la discusión sobre la evaluación, c) grado de formalización de las asociaciones nacionales de evaluación y d) existencia de normas internas que orientan el ejercicio evaluativo de los miembros.

Hay una correlación positiva entre el sistema político (andamiaje normativo y operativo relacionado con evaluación) y el sistema de profesionalización (asociaciones nacionales de evaluación con trabajo efectivo). Ello quiere decir que, en los países donde está más estructurado el conjunto de instrumentos de política (nacionales y sectoriales) que exige, promueve, apoya, demanda y financia evaluaciones, las organizaciones de profesionales dedicados a la evaluación logran mayor nivel de madurez organizacional, especialización temática o sectorial, y visibilidad como actores dentro de la escena pública y proveedores de servicios especializados en el mercado de la oferta y demanda de evaluación, siendo estos los contextos donde la institucionalización de la evaluación es mayor. Lo contrario ocurre en espacios nacionales que no logran definir políticas y una agenda de evaluación, y donde las asociaciones nacionales de evaluadores no tienen un norte organizacional definido y carecen de la experticia técnica requerida¹⁵.

Son cuatro los grupos de países americanos diferenciados a partir de la relación recíproca mencionada en el acápite anterior: a) Estados Unidos y Canadá conforman el grupo de países que tienen mayor nivel de estructuración legal en torno a evaluación y, a la vez, cuentan con asociaciones nacionales de evaluación fuertes y activas; b) México, Colombia, Chile y Perú constituyen el grupo de países donde la legislación en torno a evaluación ha logrado un nivel adecuado de configuración, pero sus asociaciones nacionales de evaluación aún no han desempeñado los roles esperados; c) Costa Rica, Argentina y Brasil son los países que, aunque cuentan con instrumentos de política que establecen y promueven la evaluación de manera limitada, tienen asociaciones nacionales en mejores condiciones de vida organizacional; y, finalmente, d) Bolivia y Ecuador, que se encuentran a la saga al no contar necesariamente con una estructura

normativa que impulse la evaluación y al tener asociaciones nacionales de evaluación recientemente establecidas y con poca experiencia organizacional.

Balance final

El propósito de este segundo volumen del proyecto Evaluation Global, focalizado en la experiencia de un conjunto de países americanos, es proponer una interpretación más amplia y compleja respecto a los factores y las circunstancias que explican el establecimiento de instrumentos de política, estructuras administrativas, prácticas organizacionales, asociaciones especializadas, canales de formación, etc., en relación con la evaluación; por lo tanto, propone una narrativa descriptiva y explicativa sobre la institucionalización de la evaluación en los países seleccionados. Tal como lo plantean Stake (1995) y Yin (2014) cuando caracterizan la construcción de un estudio de caso, las once experiencias nacionales aquí estudiadas dan cuenta de la particularidad y complejidad de la institucionalización lograda en cada país en relación con la evaluación.

Tanto los editores como los investigadores han logrado construir y transmitir un relato denso y, a la vez, focalizado sobre cómo y por qué la evaluación ha ido situándose (en diversos niveles) dentro de la agenda pública de los países seleccionados. Por lo tanto, esta publicación está dirigida a una audiencia interesada no solo en gestión pública en general, sino en especial en temas relacionados con la evaluación de esta. Aquí están comprendidos tomadores de decisiones, gestores públicos, personal técnico, evaluadores, académicos, investigadores, etc., que tienen relación, de manera directa o indirecta, con el marco normativo, los arreglos institucionales, las prácticas establecidas, los procesos decisionales, los productos intermedios o finales, etc., vinculados con la mejora de la calidad de vida de las personas.

La propuesta metodológica y teórica de investigación sobre la evaluación planteada en este libro logra ser visible por medio de los casos nacionales estudiados. El abordaje de la institucionalización de la evaluación realizado a través del análisis de tres sistemas (político, social y de profesionalización) ha permitido

15 El supuesto que está en la base es que la demanda de evaluación, establecida a partir de estructuras normativas basadas en el principio de rendición de cuentas (propio de una gestión pública moderna) y promovida desde las organizaciones de la sociedad civil, genera y espera una oferta de evaluación consistente y robusta ofrecida por organizaciones preparadas y especializadas en ello. De acuerdo con los resultados de este estudio, dicho supuesto no se cumple necesariamente en varios de los países estudiados.

identificar las fortalezas y debilidades de cada uno, y las interrelaciones existentes entre ellos, a partir del uso de los indicadores propuestos.

El complemento de esta propuesta metodológica y teórica consistiría en el escudriñamiento más profundo de algunos casos de institucionalización de evaluación dentro de determinados sectores gubernamentales específicos de algunos países, tarea que escapa a esta publicación, pero que está en desarrollo por parte de algunos profesionales, sobre todo en América Latina¹⁶.

Finalmente, el valor de este libro radica en el planteamiento analítico de las esferas o dimensiones que están detrás del establecimiento, desarrollo y contribución de la función de evaluación en los países estudiados. A partir de este conocimiento, es posible la mejora de la actual y futura demanda, oferta y uso de la evaluación.

Referencias

Furubo, J. E., Rist, R. C., & Sandahl, R. (2002). *International atlas of evaluation*. Transaction Publishers.

Pérez-Yarahuán, G., & Maldonado, C. (2020). Conclusions: Development, innovation and practice. The recent institutionalisation of monitoring and evaluation systems in Latin America. En G. Pérez-Yarahuán y C. Maldonado (eds.), *National monitoring and evaluation systems. Experiences from Latin America* (pp. 380-406). CLEAR.

Rosenstein, B. (2013, diciembre). *Mapping the status of national evaluation policies*. Parliamentarians Forum on Development Evaluation in South Asia and EvalPartners. <http://www.pfde.net/index.php/publications-resources/global-mapping-report-2015>

Stake, R. (1995). *The Art of Case Study Research*. California: Sage Publications.

Stockmann, R., Meyer, W., & Taub, L. (2020). *The institutionalization of evaluation in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan.

Yin, R. (2014). *Case Study Research: Design and Methods* (5.ª ed.). California: Sage.

16 Por medio de la plataforma Academia.edu es posible acceder a recientes investigaciones que abordan, por un lado, la evaluación y, por otro lado, su proceso de institucionalización como objeto de estudio. Si bien dichos manuscritos no asumen la propuesta metodológica y teórica aquí reseñada, sí aportan elementos valiosos para su aproximación crítica.