

Serie Documentos de Trabajo del IIEP

Nº 13 - Octubre de 2016

LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ARGENTINA: SENTIDO, ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS

Carlos H. Acuña - Roberto Martínez Nogueira -
Jimena Rubio - Fernanda Potenza



Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas,
Instituto Interdisciplinario de Economía Política IIEP-Baires
Av. Córdoba 2122 - 2º piso (C1120 AAQ)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
Tel +54 11 5285-6578

<http://iiep-baires.econ.uba.ar/>

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
Av. Rivadavia 1917 (C1033AAJ)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
Tel +54 11 5983-1420

<http://www.conicet.gov.ar/>

ISSN 2451-5728

Los Documentos de Trabajo del IIEP reflejan avances de investigación de sus integrantes y se publican con acuerdo de la Comisión de Publicaciones. L@s autor@s son responsables de las opiniones expresadas en los documentos.
Desarrollo Editorial: Lic. María Fernanda Domínguez - Ed. Hebe Dato



Esta es una obra bajo Licencia Creative Commons
Se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ARGENTINA: SENTIDO, ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS

CARLOS ACUÑA

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires - IIEP-Baires (UBA - CONICET) - UNSAM
chacu53@gmail.com

ROBERTO MARTÍNEZ NOGUEIRA

GRUPO CEO - UDESA - UNSAM

JIMENA RUBIO

UNSAM

FERNANDA POTENZA

UNSAM

ABSTRACT

This paper analyzes the nature of the strategic challenge that the Argentine state currently faces in terms of the institutionalization of the evaluation of public policies. To do this the article understands the institutionalization of policy evaluation as a specific process set within the more encompassing challenge of public management reform (paying particular attention to the teachings of administrative reforms, to the evaluation as a practice of management, and to comparative international experiences of institutionalization of policy evaluation); it carries out a diagnosis of the evaluation function in the Argentine state; identifies the conditions to strengthen the state capacities of policy evaluation and, finally, it arrives at conclusions and recommendations.

RESUMEN

El presente trabajo analiza la naturaleza del desafío estratégico que en la actualidad encara el Estado argentino en términos de la institucionalización de la evaluación de políticas. Para ello el documento enmarca a la institucionalización de la evaluación como uno de los procesos específicos de las reformas de gestión estatal (prestando atención a las enseñanzas de las reformas administrativas, a la evaluación como práctica de gestión y a experiencias internacionales comparadas sobre la manera de institucionalizar procesos de evaluación de políticas); lleva adelante un diagnóstico de la función de evaluación en el Estado argentino; identifica las condiciones para fortalecer las capacidades de evaluación de políticas y, finalmente, arriba a conclusiones y recomendaciones.

Keywords: evaluación de políticas; capacidades estatales; gestión pública; policy evaluation; state capacities; public management

JEL Codes: Z18; H83

Introducción.....	3
I. La institucionalización de la evaluación como proceso específico	
de las reformas de la gestión estatal	5
Enseñanzas de los procesos de reforma administrativa.....	5
La institucionalización de la evaluación como práctica de gestión.....	8
Síntesis de experiencias internacionales comparadas en la manera	
de institucionalizar los procesos de evaluación de políticas.....	9
Marco organizacional.....	9
Marco normativo.....	10
Práctica evaluadora.....	10
Utilización de la evaluación.....	11
II. Diagnóstico de la función de evaluación en el Estado nacional argentino.....	12
Marco legal, organizacional y político.....	12
Experiencias de evaluación transversales.....	14
Jefatura de Gabinete de Ministros (actualmente traspasadas al	
Ministerio de Modernización).....	14
Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.....	15
Experiencias de evaluación sectoriales.....	18
Consejo de Coordinación de Políticas Sociales.....	18
Ministerio de Educación.....	19
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.....	20
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.....	20
Alcance y articulación de las experiencias de evaluación.....	21

III. Condiciones para fortalecer las capacidades de evaluación de políticas.....	23
Adecuación del contexto organizacional a la naturaleza de la evaluación.....	23
Fortalecimiento de los sistemas de planificación y de información.....	25
Garantizar independencia, calidad y utilidad de la evaluación.....	26
Reconocer y aceptar los desafíos y límites de la evaluación.....	27
Generar y/o apuntalar la demanda de evaluación.....	28
IV. Conclusiones.....	29
Bibliografía.....	32
Apéndice.....	36

La evaluación de políticas públicas en la Argentina: Sentido, actualidad y perspectivas

Introducción¹

La formulación de políticas choca con las múltiples y obvias evidencias de desvíos que son consecuencia de errores de apreciación, de defectos en la ejecución o de situaciones no anticipadas que afectan la eficacia y la eficiencia de la implementación. Conforme a esas evidencias, los procesos de implementación de políticas deben ser guiados por estrategias capaces de superar contingencias, incertidumbres y riesgos en escenarios en que actores diversos movilizan recursos de poder, comprensiones y capacidades para incidir a lo largo de la vida de esas políticas, haciendo que la formulación y la ejecución se conviertan en arenas cruzadas por tensiones y conflictos, con incidencia del contexto institucional, económico, social y político.

Es decir, toda política enfrenta desafíos y eventos no previstos, por lo que su calidad no depende solamente de rigurosidad de los diagnósticos en que se basan y de la claridad y racionalidad de su diseño original, sino también de la calidad de la implementación y de orientaciones estratégicas que permitan su adaptación a una realidad cambiante.

En un escenario de incertidumbres generalizadas y de poder limitado como el descrito, la evaluación debe reconocer las brechas existentes entre las intenciones y las consecuencias, identificando los factores que inciden sobre los resultados o que determinan los éxitos o fracasos, ofreciendo explicaciones sustentadas en evidencias que permitan perfeccionar las argumentaciones y alimentar el aprendizaje colectivo. Corresponde a la evaluación detectar las carencias, vacíos, incoherencias o errores de las políticas o programas en todos estos aspectos, así como conocimientos que permitan la elaboración y la implementación de políticas y emitir juicios sobre el alcance y la calidad de las capacidades políticas y de gestión requeridas.

Estos factores y razones remiten a temáticas vinculadas al conocimiento y al poder. Las políticas dan lugar a actos, regulaciones o intervenciones gubernamentales direccionados a superar problemas, requiriendo instrumentos. La selección y utilización de estos medios e instrumentos implican la postulación de relaciones de causalidad que constituyen hipótesis

¹ Este trabajo fue presentado en las III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno, *Estado y Políticas Públicas en Argentina: Nuevos desafíos a la luz de la investigación*; Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, 12-13 de Abril de 2016. Incluye y actualiza contenidos de un estudio más amplio sobre las capacidades de la Jefatura de Gabinete de Ministros en materia de evaluación de políticas públicas (Acuña, C.; R. Martínez Nogueira y J. Rubio, 2014). Además, incorpora materiales de R. Martínez Nogueira elaborados para la introducción a una colección de lecturas sobre evaluación de políticas públicas (en prensa). Para su desarrollo se realizaron durante 2014 entrevistas semi-estructuradas con funcionarios de distintas áreas de la JGM que llevaban adelante funciones de evaluación de programas y políticas: la Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto, la Subsecretaría de Proyectos con Financiamiento Externo, la Oficina Nacional de Innovación de Gestión (ONIG) y el Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG). También se llevaron adelante entre noviembre de 2015 y marzo de 2016 entrevistas de actualización de la información en la Oficina Nacional de Presupuesto, el SIEMPRO y la DiNIECE. A todos ellos, nuestro agradecimiento por su disposición y compromiso. Finalmente, también queremos agradecer el aporte de Mercedes Sidders en la obtención y sistematización de información que oportunamente realizó para dicho estudio.

a verificar. La evaluación interroga a la teoría de la acción que fundamenta la política pública en cuestión y procura encontrar evidencias sobre su validez y efectividad.

En ese sentido, toda evaluación constituye un juicio valorativo sobre el diseño, la eficacia y la eficiencia de los procesos dirigidos al logro de un objetivo. Puede afirmarse, por lo tanto, que en el caso de la evaluación de las políticas públicas, ésta no es un evento discreto, rígido y homogéneo en su factura, sino una serie de actividades de alcance diverso, con diferentes horizontes temporales y cuyos productos pueden variar en su funcionalidad. De hecho, se pueden identificar variedades de evaluación dependiendo de sus aspiraciones y grado de complejidad de la temática abordada. Por razones de simplicidad analítica, esas distintas variedades pueden ser conceptualizadas como un *continuum* que parte de la evaluación de la ejecución presupuestaria para seguir hacia el logro de metas físicas o de productos generados con esos recursos, hasta llegar a la identificación de los resultados e impactos de la acción.²

Asimismo, sus exigencias son múltiples, entre ellas: a) rigurosa caracterización y delimitación de la situación a superar para posibilitar la formulación de juicios sobre los cambios atribuibles a las políticas; b) explicitación de las consecuencias deseadas; c) definición de la estrategia, instrumentos e intervenciones a los que se apela para concretar esas aspiraciones; d) conocimientos y técnicas específicas para la elaboración de diagnósticos y la definición de líneas de base que permitan identificar los cambios producidos, la construcción de escenarios y la anticipación de la configuración de las fuerzas que podrían incidir sobre la implementación; e) determinación de responsabilidades, programaciones operativas, sistemas de recolección y análisis de información.

Finalmente, debe subrayarse la significación política y de gestión de la evaluación, ya que enriquece la conceptualización de los problemas, la apreciación de los medios para superarlos y los juicios sobre la calidad de las acciones estatales. Constituye además un insumo para la deliberación al determinar la distribución de costos y beneficios de las políticas entre actores sociales. Asimismo, la utilización de sus resultados brinda a los gobernantes instrumentos para una mejor definición de prioridades y para adoptar decisiones más informadas y posibilita una mejor rendición de cuentas, el control social y la transparencia en la acción del Estado a través del acceso público a sus conclusiones. En cuanto a sus impactos sobre la gestión, debe señalarse la creciente aceptación y difusión de prácticas de evaluación y su incorporación a los sistemas de planificación, presupuestación y gestión basada en resultados. De esta forma se concibe a la evaluación como un componente fundamental en el tránsito desde una administración regida por procedimientos a otro modelo más responsable, flexible, al servicio de los ciudadanos y con orientación estratégica, con aliento a la iniciativa y a los comportamientos innovadores de parte de los agentes públicos.

Tomando en consideración la potencialidad de la evaluación para enriquecer el debate público y para promover y dar rigurosidad al aprendizaje colectivo sobre iniciativas, estrategias y acciones dirigidas a incidir sobre el funcionamiento estatal, es que la función de evaluación constituye una herramienta crítica en los procesos modernización del Estado y reforma de la administración pública.

² Por ejemplo, es evidente que un juicio valorativo sobre la eficiencia y eficacia de la ejecución presupuestaria que permita el alcance de una meta como la construcción de un número determinado de hospitales en tiempo y forma, brindará información relevante sobre la dinámica de funcionamiento estatal. Sin embargo, el gran desafío estratégico se encuentra en la capacidad de evaluar si esta dinámica muestra el impacto esperado sobre la salud pública. Es este impacto el que le da sentido al proceso de la política pública y el que, en última instancia, provee el insumo central para el ajuste y redefinición de las políticas.

En este contexto, el presente trabajo se plantea como objetivo analizar la naturaleza del desafío estratégico que en la actualidad encara el Estado argentino en términos de la institucionalización de la evaluación. Para ello el documento se estructura en cuatro secciones. Luego de esta Introducción, se aborda: I) la institucionalización de la evaluación como proceso específico de las reformas de gestión estatal (prestando atención a las enseñanzas de las reformas administrativas, a la evaluación como práctica de gestión y a experiencias internacionales comparadas sobre la manera de institucionalizar procesos de evaluación de políticas); II) un diagnóstico de la función de evaluación en el Estado argentino; III) las condiciones para fortalecer las capacidades de evaluación de políticas; y IV) las conclusiones del trabajo.

I. La institucionalización de la evaluación como proceso específico de las reformas de la gestión estatal³

Es frecuente observar análisis y/o recomendaciones relacionadas a la función de evaluación de políticas, entendiéndola de manera discreta, cuya especificidad se considera casi divorciada del contexto político-institucional y de gestión en el que surge y opera un sistema de evaluación. Consideramos un error este tipo de aproximaciones. La construcción y funcionamiento de las capacidades de evaluación de políticas constituyen un subconjunto que es parte de la familia más general de reformas administrativas/de gestión pública, así como de los intentos de reformular la relación entre la actividad estatal y la ciudadanía. En este sentido, mientras algunos de los problemas, obstáculos, fortalezas y oportunidades que enfrentan estos procesos, son propios de la especificidad que muestra el desafío de evaluar políticas, otros son característicos de dinámicas más amplias, generales, que enfrenta toda reforma administrativa y de construcción institucional y organizacional. Por ello, las características de las reformas estatales administrativas no constituyen un contexto “externo” a las reformas que apuntan a la construcción de capacidades de evaluación, sino un contexto que “cruza” y estructura la economía-política de estos procesos. Es a partir de esta consideración que a continuación prestamos atención especial a las enseñanzas que ofrecen las reformas administrativas/de gestión pública, así como a la evaluación como práctica de gestión y a varias experiencias internacionales comparadas sobre la manera de institucionalizar procesos de evaluación de políticas.

Enseñanzas de los procesos de reforma administrativa

No sólo de las experiencias latinoamericanas, sino también las de otras latitudes (cf. Prats Catalá, 2006; OCDE 2003 y 2005), sugieren tres importantes evidencias con respecto a las reformas de la gestión pública. Primero, que las situaciones o las condiciones iniciales de las que partieron son altamente heterogéneas. Segundo, que los procesos en el desenvolvimiento de su implementación han sido diversos. Y, tercero, que los resultados observados también son heterogéneos. Es decir, el análisis de los procesos de reformas administrativas sugiere su elevada heterogeneidad y su necesaria correspondencia con la especificidad de cada sociedad.

Entre las propiedades que es necesario acentuar al caracterizar estas experiencias se incluye el explícito reconocimiento de la importancia de la relación entre la lógica técnica y la lógica política que sostiene a estos procesos. Estos no son sólo procesos técnicos sino muy particularmente, políticos, resultantes de decisiones políticas desde su inicio y a lo largo de

³ Este apartado incorpora ideas desarrolladas originalmente en Acuña (2008) y Martínez Nogueira (2001 y 2011).

su implementación. Es más, las experiencias exitosas de modernización de la gestión pública también permiten reconocer que los resultados que han alcanzado son necesarios pero no suficientes para garantizar mejor gobierno.⁴ Se valora no solamente la relación estratégica que existe entre una modernización estatal y el contexto estructural-económico en el que se ve inmersa, sino particularmente la relación entre la política, el grado de participación de la sociedad y su dinámica administrativa.⁵ Hay una especificidad -una autonomía de lo político, sus formas y contenidos- que es relevante y que nos brinda por un lado riesgos y, por otro, oportunidades.

Las experiencias de reforma estatal también enseñan la necesidad de trabajar asumiendo que estos procesos no solamente son dinámicos, sino que deben ser guiados por estrategias adaptables a contingencias. Una vez en marcha, estos procesos muestran que las estrategias de modernización de la institucionalidad estatal deben redefinirse adaptándose a la realidad, a veces radicalmente. Es aquí donde se marca una gran diferencia entre la diversa calidad de las estructuras político-institucionales que sostienen estos procesos. Puede anticiparse que las estructuras que muestran mayor capacidad de adaptación a circunstancias no esperadas son las que producirán mejores resultados. De esta forma, la planificación estratégica, por ejemplo, es un instrumento cuyo propósito, por cierto, no siempre alcanzado, es servir de orientación de estos procesos que conforman lo que puede denominarse “flexibilidad estratégica”, la que se manifiesta durante la evaluación y que constituye un eje central de la evaluación de políticas y programas. La evaluación apunta también, y por lo tanto, a la existencia de una visión sistémica de gobierno y de la *gobernanza*, esto es, de los procesos y dinámicas político-gubernamentales más amplios en los que se inscriben los procesos de modernización o reforma administrativa.⁶

Las experiencias que apuntan a modernizaciones estatales también muestran la necesidad de valorar las dependencias de sendero y de hacer esta valoración explícita de los antecedentes, tanto al momento del diseño como de la implementación de las reformas. Tan importante como identificar los problemas que se enfrenta es identificar las fortalezas con las que se cuenta para encararlos. Este elemento no hace sólo a una mejor planificación e identificación de recursos, sino también a la economía-política del proceso de implementación, en términos políticos: valorar lo existente es efectivamente fortalecer el ancla a partir de la cual se construye en base a alianzas e intercambios con actores potencialmente afectados. En términos organizacionales, implica reconocer las diferentes lógicas existentes y las interacciones y restricciones de factores estructurales, técnicos, corporativos y referidos a la variedad de públicos afectados por la acción gubernamental. Aquellos procesos que terminaron mostrando mayor adecuación, mayor flexibilidad, mejores resultados, son los que, efectivamente de manera explícita y sistemática incorporaron y valoraron los cambios en la realidad confrontada, ajustando la estrategia, aprovechando de mejor manera los recursos y los aprendizajes acumulados y las previsiones sobre comportamientos y reacciones a que pueden dar lugar reformas específicas.

⁴ “Mejor gobierno” implica ineludiblemente una noción de “buen gobierno”. Las propiedades de “buen gobierno” o de “buena gobernanza” (*governance*) han sido objeto de debate (cf. Minogue, 1998; UNDP, 1995 y 1998; World Bank, 1994). Este debate, por otra parte, muestra un elemento de coincidencia generalizada: el supuesto de que la eficiencia y eficacia de la gestión gubernamental constituye un elemento importante de un “buen gobierno”, aunque insuficiente dada la relevancia de los aspectos políticos que quedan fuera del ángulo “administrativista” de las acciones gubernamentales. Recientemente Rosanvallon (2015) ha argumentado que resulta insuficiente comprender a la actual crisis de las democracias como una de representación, acentuando la especificidad y relevancia del “buen gobierno”, definido como una aspiración que merece esfuerzos continuos centrados en la relación con la ciudadanía, dando un sentido particular a la modernización estatal al servicio de la satisfacción de las demandas y expectativas sociales.

⁵ Sobre distintos aspectos de este proceso y su naturaleza, ver Grindle (2012), Feldman y Khademian (2002), Moe (1989) y Przeworski (1998).

⁶ Al respecto ver M. Feldman y A. M. Khademian (2002).

Finalmente, la experiencia comparada muestra que la imitación resulta de poco valor: las mismas estrategias en contextos distintos llevan a resultados distintos. Esto demanda debatir la validez y peligro de recetas universales.

En definitiva, la gestión pública debe abandonar sus supuestos “monocéntricos” y de procesos de implementación lineal, para dar lugar a conceptualizaciones que permitan atender a su carácter recursivo, a la existencia de múltiples centros de decisión y a la coexistencia de la fragmentación e interdependencias y que la visualicen como partícipe en juegos de negociación al interior del estado y entre distintos tipos de redes organizacionales.

El análisis hasta aquí apuntó a enfatizar la necesidad de ampliar el alcance de los estudios de las innovaciones en los modelos de organización y gestión introduciendo una perspectiva más amplia que la utilizada en los abordajes convencionales de la administración pública o del cambio organizacional. Esta perspectiva superadora⁷ debe apuntar a los modos en que esas innovaciones impactan sobre los procesos sociales en torno a las políticas públicas, partiendo de dos consideraciones.

En primer lugar, se considera equivocado avanzar en la modificación de los modelos de organización y de gestión establecidos sin atender a los requerimientos de la construcción institucional, de las políticas sustantivas y de los procesos de movilización de actores, tanto en las etapas de formulación como de ejecución. Las políticas no consisten simplemente en la enunciación de propósitos, la definición de estrategias y la sanción de cuerpos legales que dan imperio a sus contenidos. Constituyen un ciclo en el que la implementación determina el impacto sobre la realidad. Por consiguiente, el debate sobre la gestión pública no puede desentenderse de estos temas sustantivos.

En segundo lugar, es preciso construir visiones más maduras acerca de las capacidades del estado para alimentar las acciones de reforma de la gestión. En el pasado fue usual que la construcción de estas capacidades fuera conceptualizada como el resultado de la adquisición de insumos, de la construcción de infraestructura, del equipamiento, de la capacitación del personal y de nuevos sistemas normativos, sin tener en cuenta la complejidad de la problemática institucional ni las exigencias de los procesos de cambio organizacional. Los nuevos enfoques deben centrarse en el incremento en las capacidades de *governance*, para la gestión estratégica y para la producción de impactos, con diagnósticos rigurosos que hagan uso de herramientas del análisis político, institucional y organizacional, superando lo meramente descriptivo para identificar los factores operantes, la racionalidad de los actores, sus estrategias y las consecuencias de la acción.

Por consiguiente, las intervenciones dirigidas a las reformas deben ser complejas y adecuadas a la naturaleza de las problemáticas enfrentadas y a las concepciones que gobiernan el diseño de las políticas. Los cambios puntuales y la introducción de nuevas modalidades organizativas o de innovaciones en las tecnologías de gestión sólo son sustentables si responden a estrategias de cambio institucional y de desarrollo organizacional. Estos cambios demandan actores que las apoyen, que hagan uso de las oportunidades abiertas para la participación y que ejerzan un adecuado control externo. Exigen la disponibilidad de capacidades analíticas, estratégicas y prospectivas en los niveles de conducción política y organizacional y modalidades de intervención que atiendan a sus condicionamientos externos y que procuren impactar sobre las orientaciones y los comportamientos.

⁷ En línea con argumentos como los de Bryson, J. M.; B. C. Crosby y L. Bloomberg (2014).

La institucionalización de la evaluación como práctica de gestión⁸

En el desarrollo⁹ de la práctica de la evaluación se pueden identificar hitos particulares y secuencias que son reflejo de cambios en los procesos políticos, de nuevos papeles asumidos por las ciencias sociales, de nuevos modos de pensar las decisiones públicas y la gestión estatal y de contextos de mayor rigurosidad fiscal. Este desarrollo implica esfuerzos de distinta naturaleza por dar mayor efectividad y eficiencia a la acción estatal a través de la incorporación de instrumentos analíticos durante los procesos de decisión en torno a las políticas públicas. Esos esfuerzos se dieron primero de forma puntual, no sistemática ni generalizada, utilizando como paradigma básico el método experimental. Puede señalarse como uno de los antecedentes más interesantes en el desarrollo de la evaluación al debate en torno a ciertos programas innovadores dirigidos a la problemática de la pobreza durante la década de los sesenta.

A partir de entonces, las evaluaciones adquirieron el carácter de prácticas usuales, tanto para fundamentar el diseño de programas como para indagar sobre sus resultados y consecuencias. La creciente institucionalización se expresó en la formación de organizaciones académicas y profesionales, en la proliferación de congresos y revistas especializadas y en la generalización del uso de la evaluación como componente del llamado “buen gobierno”. Alentado todo ello por una transferencia de políticas y de modelos de gestión realizada activamente por la comunidad internacional de agencias de desarrollo para la instalación de la evaluación en los poderes del estado y en las organizaciones sociales concernidas con lo público.

Los nuevos modelos de gestión pública pusieron énfasis no tanto en los procesos programables y regulares de producción administrativa, sino en sus resultados e impactos. La gestión por resultados, por ejemplo, de amplia expansión desde hace unas pocas décadas, conlleva lógicamente la necesidad de identificar el grado en que los objetivos de gobierno son alcanzados, con consideraciones de eficiencia y distributivas. Debe señalarse la creciente aceptación y difusión de prácticas de evaluación y su incorporación a los sistemas de planificación, presupuestación y gestión, concibiéndosela como un componente fundamental en el tránsito desde una administración regida por procedimientos a otro modelo más responsable, flexible, al servicio de los ciudadanos y con orientación estratégica, con aliento a la iniciativa y a los comportamientos innovadores de parte de los agentes públicos. Hoy, la evaluación forma parte de los requerimientos de los ministerios encargados de la planificación y de la formulación presupuestaria, de las condicionalidades de los organismos internacionales de financiamiento, de las “buenas prácticas” transferidas a través de organizaciones académicas y profesionales, siendo las metodologías y técnicas difundidas de las maneras más diversas. Constituye, junto a la planificación y el monitoreo, un instrumento esencial para que la gestión política y de gobierno respondan a principios de coherencia, evidencia, transparencia y acumulación de aprendizaje.

En definitiva, la evaluación se ha convertido en un campo de gran vitalidad, con intensos debates disciplinarios, teóricos y metodológicos que lo han enriquecido. No obstante estos avances, la comprensión de los desafíos que esta práctica enfrenta no se manifiestan de manera semejante en los diferentes países, ámbitos sectoriales y organizaciones de gobierno. Puede afirmarse que el escenario actual, aún requiere la consolidación de su institucionalización y una mayor utilización de sus resultados en el diseño y la implementación de políticas y programas públicos.

⁸ Apartado basado en Martínez Nogueira (en prensa y 2001).

⁹ Trabajos que ilustran este desarrollo son los de Hyman y Wright (1980) y de Feinstein (2007).

Síntesis de experiencias internacionales comparadas en la manera de institucionalizar los procesos de evaluación de políticas

En este apartado se presenta la síntesis de un análisis de las principales características de los sistemas de evaluación en países, que aunque con distinto nivel de desarrollo y consolidación, han logrado introducir la práctica de la evaluación dentro de la gestión pública (se incluye como Apéndice un cuadro con la información básica de las experiencias contempladas). La muestra de países seleccionados incluye a Canadá, considerado pionero en tanto dispone de este sistema desde fines de la década del '60, Colombia y Chile que han adoptado la práctica de evaluación en la década del '90 junto con la ola de reformas del estado orientadas por los principios de la nueva gestión pública y España que estableció su sistema de evaluación de manera más reciente a mediados de la década del 2000. Si bien los países seleccionados no representan el universo de todas las experiencias existentes en este ámbito, los mismos muestran una variación interesante en términos de tiempo, lugar y contextos de desarrollo.

El análisis de los sistemas de evaluación se ha realizado en función de cuatro dimensiones: i) **marco organizacional** (localización del órgano coordinador, órganos de coordinación, distribución de funciones); ii) **marco normativo** (tipo de normas que regulan el sistema y aspectos regulados); iii) **práctica evaluadora** (mecanismos de selección de programas a evaluar, quiénes realizan las evaluaciones, tipos de evaluaciones predominantes); y iv) **utilización de las evaluaciones** (usos de los resultados de las evaluaciones y limitaciones). A continuación se presentan las principales características observadas en la muestra seleccionada para cada una de las dimensiones de análisis.

Marco organizacional

En cuanto al marco organizacional, todos los casos analizados presentan sistemas de evaluación ubicados en el Poder Ejecutivo en concordancia con la tendencia observada a nivel general. Sin embargo, los casos ponen en evidencia la variedad de posibilidades en relación a la ubicación del órgano rector del sistema. Es posible encontrarlo en el área de presupuesto (la Secretaría del Consejo del Tesoro en el caso de Canadá o la Dirección de Presupuestos en el caso de Chile), en el área de planificación (la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas dentro del Departamento Nacional de Planeación en el caso de Colombia) o en el área encargada de la administración pública (la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios -AEVAL- adscripta a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas en el caso de España). Otra diferencia observada es que en el caso de España el carácter de "agencia estatal" supone que ésta posee personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión y funcional.

Asimismo se observa en algunos casos la creación de **órganos interministeriales** que tienen como propósito generar consensos y coordinar las acciones de los distintos actores que deben involucrarse para el funcionamiento del sistema de evaluación. Tales son los casos del Comité Interministerial en Chile, el Comité Intersectorial para la Evaluación y Gestión por Resultados en Colombia o el Pleno del Consejo Rector en el caso de España. Las funciones que por lo general les son asignadas a estos órganos son las de definición de una agenda de evaluación, control de la calidad de las evaluaciones realizadas y facilitar las coordinaciones necesarias para su realización.

En relación a la distribución de funciones de evaluación entre el órgano rector de sistema y otros ministerios/secretarías del mismo nivel de gobierno, Chile y Colombia presentan un alto nivel de concentración en tanto el órgano encargado de coordinar el sistema es también el encargado de realizar/contratar las evaluaciones. España por su parte presenta un nivel

de concentración medio, puesto que si bien la AEVAL realiza evaluaciones también las jurisdicciones tienen potestad para hacerlo¹⁰. Finalmente, el caso de Canadá se destaca por su bajo nivel de concentración: mientras que el órgano coordinador es quien establece los lineamientos y controla la calidad de las evaluaciones realizadas, los departamentos/agencias federales son las encargadas de realizar las evaluaciones a través de la Unidad de Evaluación establecida en cada departamento/agencia¹¹.

Marco normativo

Respecto al marco normativo, se observa un grado variado de formalización. En el caso de Chile y Canadá la norma de mayor jerarquía que establece la obligación de evaluar es la Ley de Administración Financiera mientras que en España es la Ley de Creación de Agencias Estatales y en Colombia es la Constitución. El conjunto de normas que regula el sistema de evaluación en todos los casos se encuentra articulado a través de un conjunto de decretos y resoluciones excepto en el caso de Canadá cuyo marco regulatorio es establecido a través de documentos de política administrativa lo cual le ha otorgado mayor flexibilidad al sistema. En cuanto al tipo de regulación, en todos los casos se observa una clara asignación de responsabilidades a los actores del sistema así como también un énfasis sobre la obligación de dar a conocer los resultados de las evaluaciones. Respecto a las características de las evaluaciones en algunos casos hay una delimitación clara en el marco normativo de los lineamientos de evaluación y sus características metodológicas (Chile) mientras en otros casos existe una definición más amplia sobre el tipo de preguntas a las cuales deben responder las evaluaciones sin definir una metodología determinada para ello (Canadá). Tanto en el caso de Colombia como de España no hay en el marco normativo una mención al tipo de evaluaciones y sus características las cuales son detalladas en manuales metodológicos específicos.

Práctica evaluadora

La práctica evaluadora en los distintos sistemas ha sido analizada en función de los mecanismos de selección de programas y políticas a evaluar, los responsables de ejecutar las evaluaciones y los tipos de evaluaciones realizadas. Respecto a la **selección de programas y políticas** a ser evaluados se observan distintos mecanismos: en algunos casos la selección la hacen las jurisdicciones (las Unidades de Evaluación departamentales en el caso de Canadá deben elaborar el Plan de Evaluación con la aprobación del Comité de Evaluación departamental), en otros casos el órgano rector del sistema (la DIPRES en el caso de Chile en acuerdo con el Congreso) y en otros algún órgano o espacio de coordinación de carácter interagencial (en el caso de Colombia la realiza el Comité Intersectorial de Evaluación y en España la AEVAL suscribe un Contrato de Gestión con la Administración General del Estado, en referencia al cual se consensúa posteriormente un Plan de Acción Anual y un Plan de Trabajo). Asimismo, los criterios de selección en algunos casos son establecidos por metas de alcance del sistema (Canadá)¹² y en otros por criterios de relevancia (Colombia)¹³. En el caso de Chile y España no hay criterios preestablecidos.

¹⁰ Durante el período 2007-2011 de 71 evaluaciones identificadas, 34 fueron realizadas por AEVAL y el resto por otros organismos (Ruiz Martínez 2012: 15).

¹¹ Pese a este fuerte grado de descentralización que caracteriza al sistema de evaluación en Canadá es importante notar que la nueva Política de Evaluación establecida en el año 2009 permite que la Secretaría del Comité del Tesoro ordene a un departamento la realización de una evaluación específica o inicie una evaluación a lo largo de diversas áreas de gobierno.

¹² El Plan de Evaluación debe contemplar la Política de Evaluación de 2009 que estableció la obligación de evaluar el 100% del gasto directo del gobierno en programas en el transcurso de un período de 5 años. Asimismo, durante los últimos años,

En cuanto a la **ejecución de las evaluaciones**, en Chile y Colombia estos estudios son realizados por evaluadores externos al Estado a través de la contratación de instituciones académicas y empresas de consultoría. En Canadá los estudios de evaluación pueden ser realizados por evaluadores internos de las unidades de evaluación departamentales, por consultores externos del sector privado o por ambos al mismo tiempo. Sin embargo por lo general en la mayoría de los departamentos/agencias las unidades de evaluación utilizan los servicios de evaluadores externos del sector privado para realizar los estudios de evaluación (Lahey 2010)¹⁴. En España, en cambio, las evaluaciones son realizadas por el equipo de evaluadores de la AEVAL.

Respecto al **tipo de evaluaciones** tanto en Colombia como en Chile hay una clara delimitación de los tipos de evaluaciones que son posibles realizar y de sus características metodológicas. En ambos casos hay evaluaciones ejecutivas, evaluaciones institucionales y evaluaciones de impacto¹⁵. En los casos de Canadá y de España no hay una definición sobre los tipos de evaluaciones. En Canadá no se establece una tipología definida de metodologías sino sólo estándares vinculados al diseño, implementación y realización de informes de las evaluaciones. Se observa que las evaluaciones tienden a basarse fundamentalmente en entrevistas con los actores involucrados, revisiones documentales, estudios de caso y encuestas (Auditor General Informe 2009). En España de acuerdo con su estatuto (art. 6, inc. e), la AEVAL realiza evaluaciones de programas públicos, sus resultados, impacto y utilización, así como análisis o evaluaciones de impacto regulatorio o normativo que se prevean en la correspondiente normativa. De acuerdo con la información contenida en su último Informe de Actividades (año 2014), las evaluaciones realizadas en dicho período versaron principalmente sobre la implementación y eficacia y, en algunos casos, resultados e impacto (AEVAL, 2014; 32/24).

Utilización de la evaluación

Con relación a la utilización de los resultados de las evaluaciones generalmente se reconocen cuatro destinos: i) la asignación de recursos presupuestarios; ii) el debate en el Parlamento; iii) el aprendizaje y rediseño de los programas; y iv) la rendición de cuentas. Se observa que en general la información de las evaluaciones es utilizada para la rendición de cuentas y la asignación presupuestaria. El uso orientado al aprendizaje y el rediseño se basa por lo general en la definición de compromisos institucionales a los cuales luego se realiza un

se ha establecido la obligación de evaluar todos los programas que son considerados subsidios y contribuciones que representan alrededor del 40% del gasto directo en programas.

¹³ La selección de las políticas sujetas a evaluación se realiza en base a los siguientes criterios: i) la cantidad de recursos públicos involucrados; ii) el tamaño y características de la población afectada; iii) la importancia para de la política en los términos del Plan Nacional de Desarrollo; iv) el carácter innovador de la política; y v) el potencial de aplicación y replicabilidad de las lecciones derivadas de la evaluación.

¹⁴ En el período fiscal 2011-2012 el 64% de las evaluaciones realizadas involucraron a evaluadores externos contratados para al menos alguna parte del trabajo (TBS - 2012 *Annual Report on the Health of the Evaluation Function*).

¹⁵ En Chile existen cuatro líneas de evaluación ex-post: i) Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) basada en la metodología del marco lógico; ii) Evaluación de Impacto; iii) Evaluación del Gasto Institucional (EGI) que analiza la consistencia estratégica entre los objetivos institucionales y sectoriales, el diseño institucional, los procesos productivos y de gestión, el uso de recursos financieros y los resultados en la provisión de bienes y servicios; y iv) la Evaluación de Programas Nuevos (EPN) que permite elaborar líneas base que faciliten la futura evaluación de impacto de los mismos. En Colombia existen cinco líneas: i) impacto; ii) resultados (análisis de efectos intermedios en base a la comparación longitudinal sin grupos de comparación); iii) operativas (análisis de procesos de una intervención con el objetivo de realizar recomendaciones sobre las dinámicas organizacionales); iv) ejecutiva (análisis del diseño e implementación del programa en base a un cuestionario estandarizado); y v) institucional (análisis del programa en base al contexto institucional en el que opera).

seguimiento. Sin embargo, se observan limitaciones en su uso producto de la falta de información de utilidad para los gestores. Por su parte, el uso orientado al debate en el Parlamento también se encuentra limitado por la multiplicidad y complejidad de la información provista en los informes de evaluación.

Como se afirmó, el análisis comparativo de las experiencias internacionales seleccionadas muestra que no existe un modelo único en la manera de institucionalizar la función de evaluación en el Estado, sino una multiplicidad de alternativas y diseños que se ajustan a las particularidades político-institucionales del Estado y la organización política en cada sociedad. Sin embargo, la adecuación a circunstancias particulares no debe llevar a distorsionar la aspiración de que la evaluación brinde conclusiones relevantes fundadas en evidencias sistemáticamente recogidas y rigurosamente analizadas, ni a servir como excusa para convertirla en argucia retórica legitimadora de acciones estatales. En este sentido, la evaluación debe permitir una deliberación informada para recuperar y permitir la acumulación de los aprendizajes sociales en torno a las políticas públicas.

II. Diagnóstico de la función de evaluación en el Estado nacional argentino

Es en este contexto conceptual y de observación de la experiencia internacional, que centramos ahora la atención en la situación de la función de evaluación en el Estado nacional argentino. Para ello se analiza el marco legal, organizacional y político de la evaluación así como también las experiencias implementadas tanto en el ámbito de los ministerios transversales como sectoriales. Debe anticiparse que lo que sigue tiene carácter básicamente descriptivo fundado en la normativa y en las opiniones de los diferentes actores gubernamentales involucrados en las experiencias que se mencionan. Por consiguiente, no se incluyen consideraciones referidas a su pertinencia, relevancia, validez y utilización efectiva.

Marco legal, organizacional y político

A nivel del Estado nacional no existen leyes que establezcan un sistema integral de evaluación de las acciones realizadas por la administración pública nacional, aun cuando están regulados distintos aspectos en materia de monitoreo y evaluación centrados fundamentalmente en la perspectiva de la gestión por resultados, la evaluación de desempeño y el monitoreo del gasto que datan de la década del '90. Así, por ejemplo, la **Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control** sancionada en 1992 estableció que la Cuenta de Inversión que debe presentarse anualmente al Congreso incluirá comentarios sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto, el comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública y la gestión financiera del Sector Público Nacional (Artículo 95). Asimismo, dispuso que la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) realice un seguimiento trimestral de metas físicas y financieras vinculadas con la provisión de bienes y servicios de los programas presupuestarios (Artículos 44 y 45). Por su parte, la **Ley 25.152 de Solvencia Fiscal y Calidad de la Gestión Pública Nacional** sancionada en 1999 estableció el Programa de Evaluación de Calidad del Gasto de la Administración Pública Nacional en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros con la participación de la Secretaría de Hacienda con el objeto de incrementar la calidad de los servicios mediante la evaluación sistemática de los costos de los mismos en relación a sus resultados (inciso "d" del Artículo 5° de la citada ley), y la realización de acuerdos-programa entre el jefe de Gabinete de Ministros y los máximos responsables de los organismos públicos para incrementar su

producción a través de compromisos medibles y cuantificables respecto a la producción de bienes y servicios (inciso “c” del Artículo 5°). Finalmente, la **Ley 24.354 que establece el Sistema Nacional de Inversiones Públicas** sancionada en 1994 establece que las oficinas encargadas de elaborar proyectos de inversión pública de cada jurisdicción o entidad del sector público nacional tendrán entre sus funciones realizar el control físico – financiero y la evaluación ex post de los proyectos de inversión del área (Artículo 7) y el órgano rector del sistema deberá controlar la evaluación ex post realizada (Artículo 5).

En cuanto al marco organizacional, no existe dentro de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo nacional una unidad encargada de manera explícita de planificar, poner en práctica y coordinar las funciones de evaluación de programas y políticas. En la actualidad, dichas competencias y responsabilidades están segmentadas en diversos organismos entre los cuales se encuentra el de Hacienda en materia de seguimiento físico-financiero de los programas presupuestarios, la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) en materia de monitoreo y evaluación de programas y políticas y los distintos ministerios sectoriales que definen las necesidades y características de sus evaluaciones en función de la voluntad o interés de sus responsables políticos o, lo que es más frecuente, de requerimientos internacionales puntuales. Cabe destacar, sin embargo, que la JGM es la autoridad de aplicación natural de un sistema de evaluación integral, en tanto no sólo es la encargada de la administración del Estado sino que tiene asignadas competencias específicas en materia de coordinación de la evaluación en el Estado nacional¹⁶. Por cierto, estas definiciones de competencias están en revisión pues se ha modificado el papel de la Jefatura de Gabinete por el cambio de ocupantes en los roles de decisión.

Por último, en cuanto al contexto político se observa que la institucionalización de la función de evaluación ha ocupado un lugar marginal dentro de las prioridades de los gobiernos que se han sucedido. Esto se expresa fundamentalmente en el hecho de que hasta el momento no se ha impulsado una política orientada a fortalecer la capacidad institucional y la integralidad de la función de evaluación del Estado nacional lo cual ha repercutido en el menor grado de desarrollo que presenta Argentina en esta materia en relación con otros países de América Latina (García López y García Moreno, 2010)¹⁷.

En el ámbito del Congreso Nacional, se han presentado tres proyectos para el desarrollo de un sistema integral de evaluación, ninguno de los cuales ha avanzado. El primero, de 2010, se denomina “Evaluación Obligatoria de Programas Sociales y Creación de la Agencia Nacional de Evaluación” (3046-D-2010) y propone una relación entre el proceso evaluativo y el presupuesto nacional¹⁸. El segundo, de 2011, se denomina “Agencia Nacional de Evaluación de políticas y programas de desarrollo social” (2268-D-2011), y diseña un completo sistema de evaluación de desempeño (denominado SED) con alcance provincial¹⁹.

¹⁶ El Decreto 22/2011 establecía que la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la JGM tenía a su cargo entender en el proceso de monitoreo y evaluación de la ejecución de las políticas públicas; coordinar con los distintos organismos de la Administración Pública Nacional la articulación de los sistemas de evaluación sectoriales; desarrollar un sistema de seguimiento de los programas de gobierno, estableciendo indicadores claves de las políticas prioritarias para la toma de decisiones. Por su parte, el reciente Decreto 151/2015 que establece la nueva estructura orgánico-funcional de la JGM asigna a la Secretaría de Coordinación de Políticas Públicas diseñar e implementar mecanismos de planificación, seguimiento y evaluación de las metas y objetivos de gobierno definidos por el Poder Ejecutivo Nacional y por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

¹⁷ De acuerdo a la medición realizada por García López y García Moreno (2010) en base a la metodología de evaluación del PRODEV (BID), Argentina se encontraba en 2010 en la posición décimo-tercera en materia de monitoreo y evaluación entre 25 países analizados de América Latina.

¹⁸ Autores: Amadeo, Eduardo; Zavallo, Gustavo; Alonso, Laura; Stolbizer, Margarita; González Gladys y Linares, María Virginia.

¹⁹ Autores: Michetti, Marta Gabriela; Triaca, Jorge y Hotton, Cynthia.

El tercero, de 2015, propone la “Creación de la Agencia Nacional de Evaluación de Políticas Públicas (ANEPP)” en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros²⁰ (Aquilino, 2015).

Experiencias de evaluación transversales

Jefatura de Gabinete de Ministros (actualmente traspasadas al Ministerio de Modernización)

La JGM ha desarrollado diversas herramientas de evaluación que, como producto del rediseño del Poder Ejecutivo Nacional realizado con el cambio de gobierno, fueron traspasadas a la órbita del recientemente creado Ministerio de Modernización. Dos de las herramientas más relevantes generadas en el ámbito de la JGM son el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (PCCC) y el Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG), ambos orientados a medir el desempeño de los organismos públicos. En ambos casos, puede afirmarse que las evidencias de su efectividad para responder a las demandas de los usuarios y para perfeccionar la gestión no son suficientes para hacer afirmaciones contundentes sobre sus reales contribuciones a esos propósitos.

El **PCCC** (Decreto 229/2000) surgió en el año 2000 en el marco del “Programa de Evaluación de la Calidad del Gasto” con el objetivo de instrumentar “compromisos de servicio por parte de los organismos públicos prestadores directos, donde se transparenten las condiciones y modalidades operativas de las prestaciones así como los derechos que con relación al tema, asisten a los ciudadanos”²¹. El PCCC se propuso evaluar el desempeño de los organismos con servicios directos en las administración pública (fundamentalmente nacional con la intención de extenderlo a provincias y municipios) a través del monitoreo de indicadores de proceso, calidad y producto de los servicios provistos por los mismos²².

Por su parte, el **SISEG** es un sistema de monitoreo que está compuesto por cinco subsistemas que son independientes entre sí, presentan diferentes funcionalidades y están dirigidos a distintos usuarios²³. Dichos subsistemas permiten sistematizar la información obtenida a partir del monitoreo de un conjunto de indicadores de desempeño vinculados a objetivos de política, programas y planes (a nivel del gobierno nacional, organismos de la APN o municipios) y procesos. El SISEG se pensó como una herramienta para mejorar la eficacia de las políticas de gobierno y promover la coordinación estratégica entre las mismas. Sin embargo, en la práctica, se ha constituido en una herramienta de monitoreo hacia dentro de

²⁰ Autor: Abal Medina, Juan Manuel.

²¹ El Programa de Evaluación de la Calidad del Gasto tenía la responsabilidad asignada de implementación conjunta entre la Secretaría Nacional de Modernización que dependía de la Vicepresidencia de la Nación, la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y la Jefatura de Gabinete de Ministros. Dicho programa contemplaba el desarrollo de tres componentes con el fin de poder impulsar una gestión por resultados macro los Acuerdos-Programa entre los titulares de los distintos ministerios y la JGM en virtud de los cuales, los primeros se comprometían a alcanzar determinados objetivos de política; en el nivel meso, los Contratos de Gestión entre los titulares de los ministerios y sus “gerentes” a fin de determinar las pautas por las cuales el nivel operativo se responsabilizaría ante sus ministros y, finalmente, las Cartas Compromiso con el Ciudadano en las cuales la organización se obligaría a producir bienes y servicios públicos en las cantidades y calidades comprometidas (Canievsky, 2007).

²² El PCCC realiza el monitoreo sobre la calidad de los procesos y los servicios provistos por distintos organismos de la APN a través de dos mecanismos. Por un lado, se realiza un monitoreo sobre el grado de avance de los compromisos de estándares de calidad asumidos por cada organismo en su CCC. Para ello se cargan todos los compromisos en un tablero de comando que permite visualizar los avances. Por otro lado, se realiza una evaluación de la calidad de los servicios a través de encuestas cuantitativas administradas a usuarios. Específicamente se evalúa la calidad de atención, la calidad del servicio, la infraestructura y los canales de información de los organismos y se construye un índice de satisfacción que permite comparar la situación en distintos organismos.

²³ Los cinco subsistemas son: i) Tablero de Metas de Gobierno; ii) Sistema de Información Parlamentaria (SIP); iii) Sistema de Información para la Gestión (SIG); iv) Sistema de Información para la Gestión Local (SIG Local); y v) Sistema de Información para la Gestión de Proyectos (SIG Proyectos).

los organismos de la APN. Asimismo, se observa que este sistema presenta un bajo nivel de alcance en tanto la adhesión al mismo por parte de los organismos es voluntaria, siendo pocos aquellos que lo han incorporado.

Finalmente, en el año 2013 la JGM dispuso el funcionamiento del **Programa de Evaluación de Políticas Públicas** (Resolución 416/2013). Dicha resolución estableció en el ámbito de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa una Unidad Ejecutora del Programa integrada por un representante de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, un representante de la Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional y un representante de la Subsecretaría de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo. De acuerdo a su normativa, el Programa tiene entre sus objetivos: i) promover la institucionalización de la evaluación en la APN, ii) diseñar metodologías y herramientas de evaluación susceptibles de ser aplicadas en los organismos gubernamentales, iii) desarrollar capacidades para el diseño e implementación de diversos tipos de evaluación de programas y proyectos, iv) evaluar programas, proyectos y/o políticas implementadas en el ámbito de la APN, de manera conjunta y en coordinación con los organismos que ejecutan dichas intervenciones, y/o asistir técnicamente para su desarrollo. El programa muestra un desarrollo incipiente: en el marco de este Programa se ha publicado un Manual de Base para la Evaluación de Políticas Públicas y se ha conformado un Banco de Evaluaciones en el cual se encuentran publicadas 44 evaluaciones²⁴, sin evidencias de su utilización como instrumento para el perfeccionamiento de las políticas o de su gestión.

Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

En el marco de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) de la Secretaría de Hacienda se ha implementado el sistema de seguimiento físico-financiero (SSFF) que surgió en el contexto de la reforma de administración financiera en el año 1992. Desde 1994 se ha trabajado en el desarrollo de un sistema de información de la ejecución financiera y en el seguimiento trimestral de indicadores de metas físicas vinculadas a la provisión de bienes y/o servicios de los programas presupuestarios establecidos en coordinación con las unidades ejecutoras de programas de las distintas jurisdicciones (Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional, 2012)²⁵. El sistema de seguimiento de metas físicas se fue extendiendo hasta alcanzar en 2014 el 72,3% del total de la cartera programática (22 actividades centrales y comunes y 342 programas) lo que representó el 74,9% de los gastos corrientes y de capital de la Administración Pública Nacional del ejercicio 2014²⁶.

A su vez, la Secretaría de Hacienda comenzó a impulsar la utilización de indicadores de resultado a través de la implementación de una “Experiencia Piloto de Programas Orientados a Resultados” que se llevó a cabo entre 2007 y 2011. Esto implicó el desarrollo de indicadores de resultado/efecto para algunos programas presupuestarios que fueron incluidos en las Leyes de Presupuesto y en la Cuenta de Inversión. A lo largo de la experiencia piloto, participaron 17 programas presupuestarios para los cuales se

²⁴ Las evaluaciones publicadas pertenecen a los siguientes organismos: Ministerio de Salud; Ministerio de Educación; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; ANSES; Ministerio de Planificación Federal; Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y Ministerio de Turismo.

²⁵ La ONP elabora informes trimestrales en los que se realiza una evaluación del desempeño físico-financiero de los programas presupuestarios. Estos informes contienen la siguiente información: finalidad-función de cada programa, ejecución presupuestaria acumulada al trimestre y su comparación con igual período del ejercicio anterior, programación anual y trimestral de las metas físicas, ejecución física al trimestre y en igual período del ejercicio anterior, porcentaje de ejecución física y desvíos con respecto a lo programado y, finalmente, un detalle sobre las causas de estos desvíos de acuerdo a lo manifestado por los propios responsables (Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional, 2012).

²⁶ Datos extraídos de la Cuenta de Inversión 2014 publicada en la página web de la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda.

construyeron 31 indicadores, la mayoría de ellos de resultado/efecto (Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional, 2012). Entre 2012 y 2014 se prosiguió con la gradual implementación de indicadores de resultados vinculados al desempeño de los programas presupuestarios en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional, Productivo y de Gestión Fiscal Provincial (PROFIP II), con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El trabajo realizado permitió desarrollar 71 indicadores de resultado pertenecientes a 52 programas presupuestarios de la Administración Pública Nacional (Cuenta de Inversión, 2014).

La información producida por el SSFF es utilizada como mecanismo de rendición de cuentas para elaborar la Cuenta de Inversión que, conforme a las normas constitucionales, debe entregarse anualmente al Congreso. Asimismo se ha incrementado la influencia de la información producida por el SSFF en las tareas de asignación y administración presupuestaria en el ámbito de la ONP. En los últimos años se buscó que la información del SSFF sea el principal elemento para analizar la consistencia de la distribución del presupuesto que realizan los organismos y los requerimientos adicionales que solicitan. Con el objetivo de facilitar este análisis la Circular 1/2015 estableció la obligación de que la programación de la ejecución financiera trimestral sea acompañada por información de metas físicas.

Tabla 1. Resumen de las funciones de evaluación de los ministerios transversales

	Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas	Jefatura de Gabinete de Ministros (actualmente en el ámbito del Ministerio de Modernización)		
	Sistema de Seguimiento Físico - Financiero (SSFF)	Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (PCCC)	Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de Gestión (SISEG)	Programa de Evaluación de Políticas Públicas
¿Qué se evalúa?	Ejecución financiera y metas físicas de programas presupuestarios. Experiencia piloto de indicadores de resultado.	Procesos, productos y calidad de los servicios provistos por los organismos públicos.	Resultados del gobierno nacional, organismos de la APN y municipios. Ejecución del gasto.	Programas, proyectos y/o políticas implementados en el ámbito de la APN.
¿Cómo se evalúa?	Análisis de la relación entre ejecución financiera y ejecución física a través de sistema de monitoreo que se alimenta del SIDIF.	Monitoreo del cumplimiento de estándares de calidad a través de un tablero de control. Grado de satisfacción de los usuarios a través de encuestas.	Monitoreo del cumplimiento de metas a través de indicadores de producto y resultado en un tablero de control.	En forma conjunta con organismos y/o provisión de asistencia técnica.
¿Para qué se evalúa?	Rendición de cuentas a través de la elaboración de la Cuenta de Inversión Asignación y administración presupuestarias.	Reportes utilizados por el organismo encargado de generar la información. Índices comparativos. Premio a la calidad.	Reportes utilizados por el organismo encargado de generar la información.	S/D

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas y documentos provistos por los funcionarios entrevistados.

Experiencias de evaluación sectoriales

Como en lo referido a la conformación de un sistema de evaluación de políticas, lo que sigue recoge antecedentes cuya persistencia aun no está definida.

Consejo de Coordinación de Políticas Sociales

El sistema de información, monitoreo y evaluación de programas sociales (SIEMPRO) surgió en el año 1995 en el marco de la Secretaría de Desarrollo Social y actualmente depende del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales que es un organismo multisectorial que se encuentra en la órbita de la Presidencia de la Nación y está presidido por el Ministro de Desarrollo Social. El SIEMPRO es un sistema de información, monitoreo y evaluación de los programas sociales nacionales (Decreto 1836/09)²⁷. Conforme a este decreto, debe realizar un seguimiento de indicadores de desempeño de los programas sociales a través del Sistema Integrado de Monitoreo (SIM) que proporcione información sobre las actividades realizadas, los recursos utilizados y disponibles, los beneficiarios y los resultados obtenidos en relación con los programados (Canievsky, 2007)²⁸.

Asimismo, el SIEMPRO realiza evaluaciones para lo cual cuenta con un área específica²⁹. Durante los primeros años posteriores a la crisis del 2001 se realizaron evaluaciones de los programas de emergencia con financiamiento internacional implementados por distintos ministerios por requerimiento de los organismos multilaterales que los financiaban³⁰. Sin embargo, en los últimos años las evaluaciones realizadas se hicieron en base a la demanda fundamentalmente del Ministerio de Desarrollo Social debido a que los distintos ministerios fueron desarrollando sus propias áreas de evaluación a la vez que hubo una escasa promoción de las funciones del SIEMPRO en el marco del Consejo³¹.

En cuanto a la práctica evaluadora, las evaluaciones realizadas por requerimiento de los organismos multilaterales fueron tercerizadas a través de universidades y de contratos de consultoría. El equipo del SIEMPRO tenía la función de elaborar los términos de referencia y supervisar la ejecución. Por el contrario en los casos de las evaluaciones realizadas por demanda de las áreas del Ministerio de Desarrollo Social el equipo del SIEMPRO se hizo cargo del análisis y elaboración de informes y en muchos casos también del relevamiento a través del área del SISFAM. El tipo de evaluaciones realizadas combinan metodologías cuantitativas y cualitativas orientadas al levantamiento de líneas de base, la caracterización de los beneficiarios, el análisis de la gestión de los programas y el análisis antes-después de resultados de mediano término. Los resultados de las evaluaciones han sido para uso exclusivo de las áreas del Ministerio de Desarrollo Social que las requerían lo cual implicó una escasa difusión de las mismas.

²⁷ Actualmente los organismos que integran el Consejo de Coordinación de Políticas Sociales son: Desarrollo Social; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Educación; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Salud; Economía; Justicia y Derechos Humanos; Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

²⁸ De acuerdo a datos proporcionados por Canievsky (2007), en el año 2007 el SIM disponía de información sobre 56 programas sociales del Estado nacional. No hay información actualizada sobre el alcance del SIM.

²⁹ Entre 2003 y 2015 se realizaron 21 evaluaciones de las cuales el 48% correspondieron al Ministerio de Desarrollo Social, el 43% a otros organismos del Poder Ejecutivo Nacional y el 9% a gobiernos provinciales.

³⁰ REMEDIAR (Ministerio de Salud), PROMEBA (Ministerio de Planificación), Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y Programa Menores en Situación de Vulnerabilidad (Ministerio de Desarrollo Social).

³¹ Los programas del Ministerio de Desarrollo Social evaluados por demanda de las áreas han sido: Manos a la Obra (2005), Plan Ahí (2008-2010), Programa de Microcréditos (2014-2015), Argentina Trabaja. Una excepción ha sido la evaluación del Plan Operativo para la Reducción de la Mortalidad Materno-Infantil de la Subsecretaría de Salud Comunitaria del Ministerio de Salud (2013-2014).

Ministerio de Educación

En la órbita de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación, la **Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE)** tiene entre sus funciones: i) el desarrollo y la sustentabilidad del Sistema Federal de Información Educativa; ii) las acciones de evaluación del sistema educativo nacional; y iii) el diseño y desarrollo de investigaciones vinculadas con la formulación de las políticas educativas (Decisión Administrativa N° 20/2002)³². Dentro de la DiNIECE el área que se encarga de la evaluación de programas es la Coordinación de Investigación y Evaluación de Programas³³.

Algunas de las evaluaciones o estudios desarrolladas en el ámbito de la DiNIECE responden a la solicitud de las Direcciones o Coordinaciones directamente involucradas con la gestión de las políticas (Dirección de Educación Primaria, Dirección de Educación Secundaria, Dirección de Educación Inicial, Coordinación de la Modalidad Rural, etc). En otros casos, las problemáticas a ser abordadas fueron promovidas por la misma DiNIECE, y los informes resultantes fueron puestos a disposición de las respectivas áreas de gestión³⁴. Finalmente, en ocasiones, las evaluaciones realizadas responden a requerimiento de los organismos internacionales que financian los programas (por ejemplo, evaluaciones realizadas para el programa de Becas escolares o PROMER). La DiNIECE también brinda asesoramiento a las provincias para la realización de sus propios estudios y ha desarrollado algunas acciones orientadas a promover la función de evaluación en ese ámbito³⁵.

Los estudios evaluativos son realizados por el equipo de la DiNIECE o contratados a terceros y cubren distintos tipos y metodologías: análisis sobre nivel de cobertura de los programas y calidad de los servicios prestados (Programa de Entrega de Libros), estudios cualitativos (Plan de Mejora Institucional de escuelas secundarias), estudios cuasi-experimentales con línea de base y grupo de control (Plan Nacional de Enseñanza de Ciencias Naturales y Matemáticas en escuelas primarias, Programa de Mejoramiento de Educación Rural). Para la realización de los estudios cuantitativos se hace uso de las estadísticas que releva la propia DiNIECE, tales como el Relevamiento Anual (RA), el Operativo Nacional de Evaluación (ONE) y otros relevamientos puntuales (censo de docentes, censo de infraestructura)³⁶. Algunas evaluaciones relevantes realizadas en el ámbito del Ministerio de Educación (como la del Programa Conectar Igualdad) no fueron realizadas en forma directa a través de la DiNIECE, no obstante ésta participó en reuniones de asesoramiento durante dicho proceso.

En cuanto a la difusión de sus productos, la DiNIECE publica a través de su sitio web informes evaluativos y estudios especiales de la Dirección y bases de datos de investigaciones realizadas por distintas instituciones académicas a nivel nacional. A nivel interno, los resultados de las evaluaciones son discutidos y analizados con las áreas que gestionan los programas.

³² Hasta diciembre de 2015, la DiNIECE dependía de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo. Actualmente, se está revisando su inserción institucional, así como también sus funciones, ya que algunas de ellas pasarían a la Agencia de Evaluación, en proceso de conformación.

³³ Hasta diciembre de 2015, la DiNIECE tenía un plantel de 170 personas, de las cuales 14 se desempeñaban en esta Coordinación. Entre los perfiles de los investigadores/as se destacan profesionales formados en distintas áreas de las Ciencias Sociales tales como Ciencias de la Educación, Antropología, Sociología y Economía. Todos ellos han tenido participación en actividades académicas, de investigación y/o de enseñanza en distintas universidades e institutos de formación docente del país, y cuentan con entre 5 y hasta 20 años de trabajo en el Ministerio de Educación de la Nación

³⁴ Se destaca el caso de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas con la cual se estableció una línea de trabajo regular y la producción de una serie de estudios.

³⁵ En 2008 se conformó la Red Federal de Investigación Evaluativa, en cuyo marco se organizaron encuentros anuales, se brindó capacitación y se llevó a cabo un estudio conjunto entre cuatro jurisdicciones.

³⁶ En los dos primeros casos, se trata de datos que se vienen recogiendo desde mediados de los años noventa, de forma que se cuenta con series históricas de larga data para sustentar los análisis.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

La Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales tiene entre sus funciones: i) desarrollar, analizar y publicar estudios e investigaciones sobre el desenvolvimiento del mercado de trabajo; ii) brindar asistencia técnica y coordinar los estudios o investigaciones que producen, de acuerdo a sus necesidades las Secretarías de Empleo, Trabajo y Seguridad Social tendiendo a perfeccionar la información generada, garantizando su consistencia y sistematización metodológica; iii) evaluar las políticas, planes, programas y proyectos de carácter macroeconómico y sus impactos en el mercado de trabajo, las relaciones laborales y las remuneraciones; y iv) brindar asistencia técnica para de los planes, programas y proyectos de cooperación técnica que se realicen en el Ministerio de Trabajo (Decreto 628/2005).

Dentro de la Subsecretaría, la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales ha conformado el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE). El OEDE se encarga de realizar el monitoreo semanal de la dinámica del mercado de trabajo así como de elaborar evaluaciones de impacto de los distintos programas y políticas del Ministerio en base a metodologías cuasi-experimentales. Entre las evaluaciones de impacto que se han realizado se encuentran: Programa de Recuperación Productiva (REPRO), Programa de Reducción de Aportes Patronales, Programa de Formación Continua, Programa Más y Mejor Trabajo para los Jóvenes y Programas de Inserción Laboral y Entrenamiento para el Trabajo.

El Observatorio ha desarrollado un sistema de información estadística sobre la dinámica del mercado de trabajo en base a la vinculación de registros administrativos propios (Oficinas de Empleo y programas del Ministerio), de otros organismos (ANSES y AFIP) y encuestas.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva

La Subsecretaría de Evaluación Institucional depende de la Secretaría de Articulación Científico Tecnológica y es el organismo responsable de diseñar y supervisar la aplicación de criterios y procedimientos para la evaluación de los organismos de ciencia, tecnología e innovación.

En este marco, se implementa el Programa de Evaluación Institucional (PEI) que promueve la evaluación permanente y el mejoramiento continuo de las instituciones pertenecientes al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, brindando para ello apoyo técnico y/o económico. Las recomendaciones resultantes de estas evaluaciones dan lugar a planes de mejoramiento susceptible de ser financiados con recursos del programa. Desde ya, este es un caso excepcional de articulación directa entre la evaluación y el financiamiento de la acción de perfeccionamiento de la organización y de la gestión pública.

La evaluación tiene un alcance institucional y contempla tanto la misión y objetivos, como los procesos de gestión organizacional y económica, la actividad científico-tecnológica y sus resultados. Dicha evaluación consta de tres etapas: i) autoevaluación que promueve el diagnóstico participativo por parte de los actores de la institución sobre las fortalezas y debilidades existentes; ii) evaluación externa que consiste en valorar los logros y desafíos que las instituciones enfrentan (para el desarrollo de la función I+D, en el caso de las universidades), revisar los lineamientos propuestos en la autoevaluación y efectuar recomendaciones para su mejoramiento; y iii) plan de mejoramiento institucional (PMI) que debe enmarcarse en el plan estratégico de la institución.

Tabla 2. Resumen de las funciones de evaluación de los ministerios sectoriales

	Consejo de Coordinación de Políticas Sociales	Ministerio de Educación	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
	Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programa Sociales (SIEMPRO)	Dirección Nacional de Información y Evaluación de Calidad Educativa (DINIECE)	Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE)	Programa de Evaluación Institucional (PEI)
¿Qué se evalúa?	Programas sociales de ministerios nacionales.	Aprendizajes de los estudiantes y programas educativos.	Dinámica del mercado de trabajo y programas de empleo.	Organismos de ciencia, tecnología e innovación productiva.
¿Cómo se evalúa?	Seguimiento de indicadores a través del Sistema Integrado de Monitoreo. Evaluaciones en profundidad de los programas (línea de base, evaluación de resultados de medio término, caracterización de los beneficiarios). Evaluaciones realizadas por equipo propio.	Monitoreo de indicadores, evaluaciones cualitativas (resultados y gestión) y cuantitativas (impacto). Sistema de información estadística en base a registros administrativos propios (RA). Combinación de evaluaciones tercerizadas y realizadas por equipo propio.	Monitoreo del mercado de trabajo. Evaluaciones de impacto con diseños cuasi-experimentales. Sistema de información estadística en base a registros administrativos propios y de otros organismos. Evaluaciones realizadas por equipo propio.	Evaluación institucional (misión, objetivos, gestión organizacional y económica). Auto-evaluación y evaluación externa.
¿Para qué se evalúa?	Uso interno de los resultados por parte de los programas evaluados.	Uso interno de los resultados por parte de los programas evaluados.	Toma de decisiones a nivel político.	Mejora institucional.

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas y documentos provistos por los funcionarios entrevistados.

Alcance y articulación de las experiencias de evaluación

Lo primero que se evidencia en el caso de Argentina es la ausencia de una política integral de evaluación de las acciones del Estado. En este contexto de debilidad normativa e institucional, se han ido desarrollando experiencias de evaluación en distintos ámbitos del Poder Ejecutivo nacional. Por su parte, las experiencias señaladas de evaluación de los ministerios transversales evidencian el predominio de una perspectiva presupuestaria y operativa de la evaluación centrada en el monitoreo del gasto y de indicadores de

desempeño (producto, cobertura, procesos y en menor medida resultados). A su vez, el nivel de cobertura en relación con la cantidad de programas/organismos de la APN involucrados es variable. Mientras que se observa un importante incremento del nivel de cobertura en el caso del sistema de seguimiento físico-financiero de la Secretaría de Hacienda y del PCCC, el SISEG ha enfrentado dificultades para incrementar la cantidad de organismos involucrados. En cuanto a las experiencias de los ministerios sectoriales si bien se ha dado impulso a la función de evaluación en algunos organismos, a través de la creación de áreas que han ido desarrollando capacidades internas y que son responsables de la evaluación a nivel ministerial (DiNIECE en el Ministerio de Educación, Observatorio de Empleo en el Ministerio de Trabajo, etc.), en la mayoría de los ministerios, todavía, la función de evaluación sigue estando a cargo de cada programa y es impulsada fundamentalmente por los requerimientos de los programas con financiamiento externo (tales son los casos del Plan NACER-SUMAR en el Ministerio de Salud o el PROSAP en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca).

En cuanto al grado de articulación de estas experiencias es necesario considerar no sólo la dimensión horizontal de esta articulación (el vínculo entre iniciativas desarrolladas por distintos organismos de la APN) sino también la dimensión vertical (el vínculo con una estrategia global de evaluación del Estado nacional).

En cuanto a la dimensión horizontal, los distintos sistemas de evaluación tienden a utilizar información que es producida por ellos mismos, con un bajo nivel de intercambio. Se evidencia la debilidad de mecanismos formales de relacionamiento entre las distintas experiencias para tomar conocimiento sobre lo realizado y de las dificultades y aprendizajes generados.

Uno de los aspectos fundamentales de la función de evaluación es la generación de mecanismos de retroalimentación de forma tal que los aprendizajes obtenidos sirvan como insumo en el proceso de diseño de políticas. Para ello la divulgación de los resultados de las evaluaciones resulta un elemento central. Se observa que en algunos casos en los que se llevan a cabo evaluaciones de resultados, estas no circulan o se difunden con la intensidad necesaria (y esto no sólo hacia la sociedad, sino también hacia otros organismos del propio Estado). Muchas veces quedan la decisión de la producción y circulación de esta información a criterio del organismo productor de la misma, lo que indica una importante debilidad en la integralidad del sistema de evaluación y de los sistemas de producción de un insumo clave para la evaluación como es la generación de información. Al respecto, el Banco de Evaluaciones implementado por el Programa de Evaluación de la Jefatura de Gabinete constituye en los enunciados una interesante herramienta que puede contribuir a saldar este déficit.

Sobre la dimensión vertical de la articulación, las experiencias desarrolladas carecen de un marco estratégico que defina claramente la función y objetivos de las mismas dentro un sistema integral de evaluación. Así, por ejemplo, el PCCC se implementa sin las herramientas que habían sido desarrolladas por el Programa de Evaluación de la Calidad del Gasto (Acuerdos-Programa) para promover el cumplimiento de los compromisos asumidos³⁷. Del mismo modo, los indicadores del sistema de seguimiento físico-financiero y del SISEG son desarrollados sin una política de planificación orientada a generar integralidad y coherencia en la acción de gobierno.

³⁷ En el año 2002 la Subsecretaría de la Gestión Pública pasó a ejercer todas las facultades que le habían sido atribuidas a la ex Secretaría de Modernización del Estado (Decreto 78/2002) y el PCCC fue colocado en el ámbito de la Oficina Nacional de Innovación de Gestión (ONIG). En paralelo los componentes de "Acuerdos Programa" y "Compromiso de Resultados de Gestión" del Programa de Evaluación de la Calidad del Gasto dejaron de operar (Zaltsman, 2006:10).

De esta manera, las experiencias de evaluación llevadas a cabo en el Estado nacional evidencian debilidades en su inserción institucional, desarticulación y descoordinación entre sí. Las mismas se han ido desarrollando en diversos contextos históricos y han surgido ante necesidades y coyunturas específicas, pero sin contar con una visión global e integral que dé lugar a una política de construcción de capacidades, promoción y uso de la evaluación. En definitiva constituyen herramientas fragmentadas que muestran vínculos insuficientes entre sí y que no cuentan con un marco integral que las articule como partes de un sistema coherente y que les otorgue sentido estratégico.

El diagnóstico hasta aquí llevado a cabo se inscribe en la actualidad dentro del proceso más amplio de recambio gubernamental que resultó de la derrota electoral del *Frente para la Victoria/Partido Justicialista* y la asunción el 10 de Diciembre del gobierno nacional -y de provincias de la relevancia de la de Buenos Aires-, por parte de la alianza *Cambiamos* (centralmente constituida por el *PRO* y la *Unión Cívica Radical*). El Plan de Modernización del Estado puesto en marcha recientemente (Decreto N° 434 del 01/03/2016) se plantea como objetivo “constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados”. A tal fin el Plan se encuentra estructurado en cinco ejes: i) plan de tecnología y gestión digital; ii) gestión integral de los recursos humanos; iii) gestión por resultados y compromisos públicos; iv) gobierno abierto e innovación pública; y v) estrategia País Digital.

A la vez, se han adoptado decisiones referidas a despidos y no renovaciones de contrato en los sectores públicos nacional, provinciales y municipales, que han generado críticas políticas y sindicales, en particular en lo referido a los planteles estatales (número, adecuación orgánica y carácter) de muchas situaciones de empleo. Más allá de la valoración de estas decisiones y de las reformas que se emprendan, debe señalarse, conforme a las premisas de este trabajo, que si no se modifica la lógica institucional con sus vaivenes políticos y gubernamentales, persistirá el alto grado de volatilidad en las estructuras estatales y en la gestión pública, que ha caracterizado históricamente a la Argentina y sistemáticamente debilitado los procesos de construcción institucional y de modernización estatal.

III. Condiciones para fortalecer las capacidades de evaluación de políticas

El desarrollo de la función de evaluación en el Estado implica pasar de una etapa en la cual la evaluación es una práctica puntual y aislada a una etapa en la cual se implemente una estrategia integral para su desarrollo. Asimismo, supone la concepción de la evaluación como parte de un sistema cohesionado, y esto va mucho más allá de la creación de un conjunto de organismos con mandatos poco o medianamente relacionados en lo que concierne a esta materia.

Adecuación del contexto organizacional a la naturaleza de la evaluación

Para que las capacidades de evaluación puedan ser desarrolladas, se requiere que ciertas características del contexto organizacional y del perfil de los gestores públicos le resulten propicias. En particular, atributos como la atención a los resultados logrados por el accionar público, la capacidad crítica o la flexibilidad para realizar adaptaciones parecen ser acordes a la naturaleza de un proceso como el de evaluación. Ciertas condiciones del contexto

organizacional favorecen el uso de la información no tanto como un requisito burocrático sino más bien como una poderosa herramienta de gestión. Esto sucede cuando los sistemas de información son confiables, cuentan con elevada profesionalización y los gestores públicos se sienten responsables por la recolección de información, y cuando tienen incentivos para reflexionar sobre las implicancias y relevancia de ella (Ospina, 2000).

Por el contrario, una gerencia pública preocupada principalmente por el cumplimiento de procedimientos, con poco interés en revisar y/o modificar sus prácticas habituales, puede presentarse como una limitación. Al respecto, se ha señalado que los entornos gerenciales concentrados en el control de la gestión y en los cuales la innovación basada en la generación sistemática de conocimiento tiene poco espacio, pueden resultar refractarios para el desarrollo de la función de evaluación (Lázaro, 2012).

Planteado esto, es importante notar que las características antes descriptas acerca de los contextos organizacionales no se corresponden linealmente con lo que se conoce como “modelo burocrático” y “modelo gerencial”, habitualmente presentados en contraposición. Sostenemos la necesidad y la conveniencia de que exista un tipo de gerencia pública preocupada por los resultados de sus acciones y no sólo por los procedimientos, pero esto no implica tomar una opción en la dicotomía antes mencionada. Es más, pensamos que el modelo burocrático y los supuestos en los cuales se basa no son necesariamente contradictorios con la evaluación. En algunos casos, la lógica burocrática es necesaria. Esto se verifica, principalmente, en programas (por ejemplo, de transferencias de bienes o recursos) que suponen un alto grado de homogeneidad en las tareas que deben llevarse a cabo como parte de su gestión, por un lado, y una interacción baja o nula con el receptor, por otro (Martínez Nogueira, 2004)³⁸.

Hemos dicho que, como condición para avanzar en el fortalecimiento de la función de evaluación, se requiere ajustar la lógica del contexto organizacional para adecuarla a la naturaleza de la evaluación. Esto supone que deberán encararse reformas de la gestión estatal.

Uno de los problemas que enfrenta el Estado y la sociedad en nuestro país es que, en ocasiones, áreas claves del sector público no cuentan con mínima integridad sistémica ni las condiciones deseables en materia de profesionalización que contribuyan a consolidar la capacidad analítica y la memoria del estado. En estos casos, la prioridad o precondition para poder implementar una política de modernización en el área, es la (re)construcción de integridad sistémica, lo que implica forjar mínimas capacidades de información, comunicación, coordinación y gobierno que aseguren que “subsistemas” fundamentales no se encuentren “boyando” de manera autónoma de la influencia y gobierno de la autoridad competente. En este sentido, un aspecto que diferencia a la Argentina de otras experiencias nacionales es que frecuentemente se planifica y opera sobre estructuras públicas que, en realidad, no muestran la mínima integridad como para ser consideradas “sistemas”. Confundir la magnitud de este problema lleva a malentender por qué, después de grandes esfuerzos y estrategias de reforma y modernización, los resultados muestran retazos de

³⁸ Estos programas se prestan a conducciones altamente jerarquizadas y su funcionamiento está fuertemente determinado por el proceso de producción. El control es formal y se centra en el cumplimiento de las prescripciones contenidas en la especificación de puestos de trabajo y de procesos y en las reglas dictadas. La coordinación se produce a través de la programación, con escasa articulación con otras instituciones en el nivel operativo. Por su pertenencia a contextos técnicos fuertemente cristalizados, el seguimiento de estos programas se basa en coeficientes técnicos-relación entre insumos y productos - y cumplimiento de criterios de elegibilidad, pudiendo establecerse además mecanismos de control social.

éxitos y fracasos, parches del Estado que se ha logrado modernizar y otros que “se quedaron atrás”. En síntesis, la Argentina no sólo enfrenta el usual problema de heterogeneidad e inorganicidad del aparato estatal, sino el de una heterogeneidad desarticulada, lo que demanda todavía mayor cuidado frente a las recetas universales (Acuña, 2008).

Fortalecimiento de los sistemas de planificación y de información

El desarrollo de la función de evaluación requiere fortalecer los sistemas de planificación, las capacidades analíticas, la información sobre el estado de la sociedad y sobre la acción estatal. Los sistemas de evaluación deben retroalimentar la planificación, debiendo ésta establecer los criterios (objetivos, metas y resultados articulados de manera coherente y definidos en función de diagnósticos rigurosos, los recursos disponibles y las aspiraciones que tienen los actores políticos y sociales) para evaluar el accionar del Estado.

Asimismo, la multiplicidad y la diversidad de las políticas y de los procesos sociales hacen que un problema mayor de gobierno sea lograr la convergencia de propósitos, contenidos e impactos. Este problema expresa la necesidad de producir impactos coherentes con las intencionalidades políticas, con consecuencias agregadas coherentes y con minimización de las posibilidades de neutralización mutua o de creación de nuevos problemas, lo cual remite a la coherencia de la acción del Estado (Martínez Nogueira, 2013). La planificación, en tanto instrumento que permite dar coherencia a la acción estatal, es una guía para la evaluación pues permite saber cómo las distintas políticas y programas implementados se articulan entre sí y contribuyen al logro de objetivos globales de gobierno. Así, estos últimos, constituyen los parámetros para la evaluación de la coherencia de las políticas públicas.

Por otro lado, la realización de evaluaciones rigurosas requiere de la disponibilidad de datos confiables sobre las características de los procesos, los insumos utilizados y los costos así como también sobre los avances en relación a las metas de productos y resultados. Es por ello que un componente fundamental en el desarrollo de un sistema de evaluación se encuentra vinculado con el fortalecimiento y legitimación de los **sistemas de información**. Los registros administrativos y los sistemas de monitoreo de la gestión son dos tipos de fuentes que permiten disponer de información actualizada y fácilmente disponible sobre la cantidad y perfil de personas/organizaciones que han recibido un determinado bien o servicio, la cantidad (y en algunos casos la calidad) de las acciones realizadas o de los bienes entregados, y la magnitud de los recursos que han sido invertidos.

El problema de la situación argentina es que enfrenta una institucionalidad estatal con un serio déficit en la capacidad de planificación y de generación de información. Los diagnósticos existentes dan cuenta de la falta de planes nacionales de mediano y largo plazo en los cuales se articule de manera coherente objetivos, metas y resultados de distintas políticas, programas y sectores. Por su parte, en algunos ministerios se han desarrollado planes sectoriales pero sin una integración vertical con una visión de largo plazo del país³⁹, ni con correspondencia con las asignaciones presupuestarias o con los criterios que orientan la acción. Asimismo, el Estado argentino muchas veces no cuenta con información suficientemente desagregada, actualizada o confiable⁴⁰. En este sentido, el desafío de

³⁹ Entre los diversos planes sectoriales de mediano y largo plazo que se han ido desarrollando se encuentran: Plan Estratégico Industrial 2020, Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2005-2016, Plan Nacional de Educación Obligatoria 2009-2011, Plan Nacional de Ciencia y Tecnología 2012-2015, Plan Nacional de Deporte 2008-2012, Plan Estratégico Territorial 2016, Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016, Plan Federal de Salud 2010-2016.

⁴⁰ El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos es un ejemplo en este sentido. Dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas, es el órgano que ejerce la dirección de las estadísticas oficiales y el responsable de estructurar y conducir el

información que enfrenta el Estado argentino no es sólo para la toma de decisiones y el diseño estratégico de políticas. También es un desafío relacionado a la evaluación de políticas y a su relación con la importancia de adaptación y ajuste estratégicos que actualmente reconocemos como ineludibles en la implementación de políticas. En definitiva, un desafío que destaca que para contar con la capacidad de actuar con “flexibilidad estratégica” (esto es, de adecuar la estrategia a aspectos de la realidad cambiantes o desconocidos al momento del diseño del curso de acción), se necesita información no sólo desagregada y confiable, sino actualizada dinámicamente. La información es un tema estratégico para el conjunto de procesos de los que estamos hablando. Por ello para fijar correctamente prioridades de política en la Argentina, es necesario reconocer que la magnitud que se enfrenta en relación al problema de la producción e institucionalidad de la información, diferencia al caso sustancialmente de otras sociedades latinoamericanas (Acuña, 2008). Esta ausencia de información confiable afecta la calidad del debate público, de los procesos de formulación e implementación de políticas y a su calidad.

Garantizar independencia, calidad y utilidad de la evaluación

Se ha observado un bajo nivel de utilización de la información proveniente de las evaluaciones. Una de las posibles explicaciones es que las decisiones de política son influidas por valores más que por evidencias técnicas (Furubo, 2003). Sin embargo, sí se percibe alguna influencia de la evaluación en las decisiones de carácter técnico para el diseño en detalle de una política o de su implementación. El uso de los resultados de las evaluaciones depende en gran medida de su legitimidad la cual se ve influida no sólo por el grado de independencia respecto a las presiones políticas sino también por la calidad de las mismas, la confiabilidad que generen las autoridades, su excelencia técnica, la rigurosidad en su diseño y ejecución y por la utilidad para los gestores públicos y para la gestión ciudadana.

En primer lugar, la dependencia institucional del organismo encargado de supervisar el sistema de evaluación por fuera del Poder Ejecutivo garantiza cierto grado de **independencia** respecto a factores políticos (qué programas evaluar, cómo evaluarlos, qué resultados dar a conocer y cuáles no). Sin embargo, la contracara de dicha independencia es el menor poder del órgano rector del sistema para promover el uso de las evaluaciones como una herramienta de gestión (Gaarder y Briceño, 2010). Si bien se observa que en la mayoría de los casos los países que presentan un sistema de evaluación institucionalizado éste depende del Poder Ejecutivo, existen distintos mecanismos que buscan garantizar la independencia de las evaluaciones. Así es como se ponen en práctica consejos de evaluación con representación de actores externos al poder ejecutivo (entre los cuales se encuentran expertos o representantes de ámbitos académicos) que intervienen en distintas etapas del proceso de evaluación (un momento clave es la selección de programas a evaluar). De igual manera, esa independencia debe estar acompañada del involucramiento de los órganos parlamentarios y de control.

Respecto a la **calidad de las evaluaciones**, resulta fundamental la implementación de mecanismos que permitan controlar y asegurar la calidad de la información producida por

Sistema Estadístico Nacional (SEN). El organismo decidió en 2007 dejar de publicar las bases de la Encuesta Permanente de Hogares y de la Encuesta de Gastos de los Hogares, al mismo tiempo que se generalizó un debate sobre la posible manipulación de datos en la Encuesta Permanente de Hogares y la confección del Índice de Precios al Consumidor. Esto resultó en presentaciones judiciales por parte de muy diversas organizaciones (como el Centro de Estudios Legales y Sociales) y en una elaboración de índices alternativos al oficial por parte de una serie de actores (entre los que se cuenta el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina -CIFRA-, perteneciente a la Central de Trabajadores Argentinos -CTA-).

las evaluaciones de manera de garantizar que tengan correspondencia con la realidad. Dichos mecanismos pueden implicar el establecimiento de estándares que deben guiar el proceso evaluativo así como el reporte de los resultados, la capacitación y formación de las personas encargadas de realizar o contratar las evaluaciones, la meta-evaluación del diseño, la implementación y los resultados de la evaluación o las auditorías de los sistemas de evaluación (en relación a su funcionamiento, estructuras y recursos) (Schwartz y Mayne, 2005).

Finalmente, en cuanto a la **utilidad** de las evaluaciones, un aspecto sustancial a considerar es el tipo de preguntas que éstas buscan responder y el para qué (y a quiénes) sirven dichas respuestas. Al respecto, se observa la existencia de polémicas no resueltas en los ámbitos académicos y de los organismos internacionales con respecto a la adopción de modalidades metodológicas de los diseños experimentales, así como sobre la validez de los resultados de enfoques alternativos. Más allá de los claros beneficios que dichas evaluaciones tienen para atribuir resultados a una determinada intervención pública, es importante destacar que los diseños deben incorporar dimensiones historias y contextuales referidas al desarrollo de los programas.

Reconocer y aceptar los desafíos y límites de la evaluación

Más allá de las características que la evaluación -como subconjunto de toda reforma de estructuras y culturas de gestión- comparte con otros procesos de la administración pública, la evaluación plantea desafíos muy específicos⁴¹ reconocidos por la práctica profesional y las concepciones académicas.

Un primer desafío es consecuencia de la necesidad de proceder a recortar la realidad, delimitando el ámbito considerado. Las políticas no impactan la realidad aisladamente, sino que conforman conjuntos de gran diversidad de políticas que se expresan en intervenciones o acciones con propósitos muy específicos, dirigidas a destinatarios o receptores varios -ciudadanos, poblaciones, actividades o territorios particulares- y que afectan de manera diferencial y localizada sus esferas de acción, condiciones de vida, recursos y oportunidades. Desde ya, por razones cognitivas y operacionales, la evaluación no puede referirse al conjunto de las políticas, ni abarcar a la totalidad de los efectos de la acción pública o atender a todas las dependencias e interacciones mutuas. Esto agrega complejidad al análisis, generando uno de los retos más importantes de la tarea de evaluación: la adecuada *atribución*, es decir, la adjudicación de un resultado o consecuencia a la política y a los elementos que componen su estrategia de intervención, discriminándolos de aquellos que pueden estar operando en el contexto de la política pero que no constituyen parte de ella o del programa (aspecto que merece un capítulo especialmente dedicado al tema).

En segundo lugar, la disciplina de la evaluación no ha generado ni un lenguaje ni un cuerpo teórico de aceptación unánime, ya que se ha consolidado recurriendo a diferentes concepciones sobre las decisiones y los procesos políticos. Si bien hay acuerdo sobre su exigencia básica de aplicación sistemática de los patrones y procedimientos de la investigación social, este enunciado no da cuenta de las opciones cognitivas, normativas e instrumentales involucradas. La multitud de estas opciones ha dado lugar a la proliferación de enfoques y a un pluralismo de estrategias, diseño, metodologías y de planteo de la ejecución. Ello ha provocado que las distintas opciones confieran diferente sentido e interpretación a conversión de los resultados de los análisis en recomendaciones políticas y

⁴¹ Los desafíos surgen de Martínez Nogueira (en prensa y 2001).

técnicas sobre la eficacia, la eficiencia, las consecuencias distributivas o el impacto de las políticas evaluadas.

Tercero, las políticas integran redes con relaciones complejas de ordenamiento y complementariedad que dan lugar a cuestiones muy relevantes referidas a la coherencia de orientaciones y contenidos y de coordinación a lo largo de sus ciclos de vida. Este es un aspecto poco desarrollado en la literatura sobre evaluación pues la atención se ha focalizado en políticas singulares con escasa consideración de sus interdependencias con otras. Este desafío está ganando visibilidad e importancia, pues existe una brecha creciente entre la naturaleza de los problemas que demandan la atención pública -pobreza, empleo, innovación, hábitat, desarrollo territorial, etc.- y las acciones dirigidas a superarlos, tanto por su carácter multidimensional, por los límites difusos entre distintos ámbitos de lo social o por las insuficiencias manifiestas de los mecanismos institucionales para encarar de manera integral estas cuestiones. Obviamente, este desafío remite a los marcos institucionales y a los mecanismos organizaciones para el diseño y la implementación de políticas.

Una estrategia de fomento de la evaluación de políticas debería partir del reconocimiento de estos desafíos y límites pues, de otro modo, podrían atribuírsele capacidades o asignársele funciones que en ningún caso podría ni debería asumir (Lázaro, 2012). Este reconocimiento implica desterrar la ilusión de una administración tecnocrática donde la evaluación es considerada como una herramienta para hacer más científica la política pública y para combatir los “demonios” y la “irracionalidad” de la vida política. La mera idea de que la solución de problemas sociales complejos implica procesos racionales de elaboración de políticas, en los que se utiliza la evidencia producida por las evaluaciones sobre lo “que funciona” en términos de intervenciones de políticas, implica no sólo un serio desconocimiento de los límites de la evaluación sino también de la complejidad de la gestión pública democrática en donde la interlocución con actores del estado y de la sociedad resulta fundamental.

Generar y/o apuntalar la demanda de evaluación

Entre los propósitos de fortalecer la función evaluación están aquellos que se orientan a lograr una mayor transparencia y *accountability* en la gestión de las políticas y los programas contribuyendo, de esa manera, a una mayor legitimación de los gobiernos. Desde esta perspectiva, se espera un alto grado de uso de ellas por parte de organizaciones sociales, sindicatos, centros académicos, ONGs, fuerzas políticas de la oposición. Esto implica que los estudios realizados sean efectivamente consultados, utilizados como fuentes de información, tomados como referencia para la realización de otras evaluaciones, para la toma de decisiones sobre asuntos propios o elaboración de nuevos proyectos. En este sentido, el uso de la evaluación por parte de los actores políticos y de la sociedad civil podría ser pensado como un fin de cualquier estrategia orientada a fortalecer la función de evaluación.

Sin embargo, las expectativas de uso de las evaluaciones por parte de los actores antes mencionados y la demanda por su realización se constituye, también, en una de las condiciones (la última de las aquí planteadas) para avanzar en el desarrollo de una estrategia integral en materia de sistemas de evaluación. Esto es así porque tal estrategia implica un muy fuerte esfuerzo de construcción institucional. Supone definir cuestiones técnico-metodológicas tales como ¿qué tipo de arreglo organizacional resulta más adecuado? o también ¿desde qué perspectiva pensaremos la evaluación? Pero, fundamentalmente,

requiere de negociaciones y acuerdos con diferentes actores, en las cuales los gobiernos ponen en juego su capital político.

En vista de ello, sostenemos que para un gobierno será relativamente más fácil encarar esta construcción en la medida en que la demanda de evaluaciones esté incorporada en la agenda pública. En otros términos, será más probable que los actores políticos opten por arriesgar su capital político en este tipo de iniciativas si existe, previamente, cierta exigencia por parte de los actores sociales y políticos de que esta función sea ineludiblemente cumplida por el Estado. La expectativa ya generada e instalada acerca de la provisión de información sobre la marcha y los resultados de los programas y políticas públicas en forma regular, actualizada y accesible puede ser entendida como una condición inicial que propiciará los esfuerzos que decidan hacerse en esa dirección. Asimismo, una vez instalado un sistema integral y cohesionado de evaluación, si es que se decide desmantelarlo o dejarlo total o parcialmente sin efectos, esa misma expectativa social puede ser generadora de altos costos políticos.

IV. Conclusiones

El diseño y construcción de capacidades para desarrollar y sostener la función de evaluación de políticas resulta de relevancia estratégica para el fortalecimiento y mejoramiento del papel del Estado y, como todo proceso de modernización de la gestión estatal, es largo y complejo. Este proceso demanda para avanzar un diagnóstico sobre la situación de la que se parte, así como la consideración de enseñanzas de experiencias propias e internacionales, tanto sobre la naturaleza de todo proceso de modernización estatal (del que la generación e integración a la gestión pública, de capacidades de evaluación es parte), como de las condiciones específicas y desafíos propios del desarrollo de la función de evaluación. Es por ello que estas son las piezas que componen el presente trabajo. Recapitemos algunos de los contenidos hasta aquí desarrollados.

Sobre la situación de la evaluación de políticas en la Argentina, lo primero que se evidencia es la ausencia de una política integral de evaluación de las acciones del Estado. Las leyes existentes que tienen alguna referencia en materia de monitoreo y evaluación revelan, en primer lugar, la preeminencia de una visión de la evaluación centrada en el control y monitoreo del gasto y, en segundo lugar, la inexistencia de un marco normativo que establezca una visión integral sobre la función de evaluación en el Estado nacional y defina obligaciones, responsabilidades, estándares y prioridades de evaluación. Asimismo si bien la Jefatura de Gabinete surge como autoridad de aplicación natural de un sistema de evaluación integral en tanto no sólo es la encargada de la administración del Estado sino que tiene asignadas competencias específicas en materia de coordinación de la evaluación en el Estado nacional, lo cierto es que su histórica debilidad política ha imposibilitado que se constituya como tal.

En este contexto de debilidad normativa e institucional, se han ido desarrollando diversas experiencias de evaluación en distintos ámbitos del Poder Ejecutivo nacional, pero sin contar con una visión global e integral que diese lugar a una política de construcción de capacidades, promoción y uso de la evaluación. En definitiva constituyen experiencias fragmentadas que muestran vínculos insuficientes entre sí y que no cuentan con un marco que las articule como partes de un sistema coherente y que les otorgue sentido estratégico.

De esta forma destacamos esta fuerte carencia del Estado argentino y la importancia estratégica que tiene la evaluación dentro de los procesos de reforma del Estado para enriquecer el debate público y para promover y dar rigurosidad al aprendizaje colectivo sobre iniciativas, estrategias y acciones dirigidas a incidir sobre el funcionamiento estatal.

Por ello es que consideramos fundamental avanzar en una agenda orientada a implementar una estrategia integral de desarrollo de esta función.

Más allá de diseños institucionales específicos o de recetas sobre cómo desarrollar esa institucionalidad, es necesario capitalizar algunas enseñanzas que nos brindan las experiencias internacionales. Una de las primeras enseñanzas que surge del análisis de casos nacionales, que muestran presencias y estabilidad de la función de evaluación de políticas, es que los procesos a través de los cuales se introduce la práctica de evaluación en la gestión pública son largos y presentan constantes modificaciones del funcionamiento del sistema en tanto que en la mayoría de los casos se han realizado reformas y se introdujeron cambios en distintos momentos de su desarrollo.

Tomando en consideración estas características se observa que los marcos normativos más flexibles posibilitan un mayor nivel de adaptación del sistema, lo cual implica no introducir rigidices vinculadas, por ejemplo, al tipo de evaluaciones y sus características metodológicas. Los marcos normativos tienden por lo general a establecer los actores del sistema, sus responsabilidades y algunos principios generales de la práctica evaluativa. Asimismo se observa la preeminencia de un enfoque de evaluación externo a través de la contratación de evaluadores, la vinculación con sistemas de planificación y la conformación de comités/consejos de evaluación integrados por actores externos al Estado que participan en distintas instancias del proceso.

En relación al marco organizacional si bien en todos los casos analizados el órgano coordinador del sistema de evaluación se encuentra ubicado dentro del Poder Ejecutivo, existe una amplia variación en relación al área de adscripción de dicho órgano y al grado de descentralización del sistema. En los casos en que el organismo que impulsa las prácticas evaluativas es quien asigna los recursos presupuestarios y quien tutela el proceso de evaluación existen críticas a la objetividad e independencia del sistema. Por su parte, en los casos en que existe un mayor grado de descentralización de las funciones de evaluación, se han desarrollado en paralelo diversos mecanismos de control de calidad de las evaluaciones y el sistema de evaluación en general.

De esta manera, el análisis comparativo de diversas experiencias internacionales nos muestra que no existe un modelo único en la manera de institucionalizar la función de evaluación en el Estado, sino una multiplicidad de alternativas y diseños que se ajustan a las particularidades político-institucionales del Estado, a las capacidades de la sociedad para procesar sus problemas y a la disponibilidad de recursos analíticos suficientes.

Esta conclusión coincide con las enseñanzas que muestran en general los procesos de reforma de la administración pública. Como vimos, primero, las condiciones iniciales de las que partieron estos procesos se terminaron reconociendo como altamente heterogéneas; segundo, los procesos en el desenvolvimiento de su implementación son diversos; y, tercero, los resultados observados también son heterogéneos. Por tanto, la enseñanza que nos brindan los procesos de reformas administrativas coincide en la necesidad de reconocer la heterogeneidad y especificidad de las sociedades. En este sentido, la imitación resulta de poco valor: las mismas estrategias en contextos distintos llevan a resultados distintos, lo que demanda debatir la validez y peligro de recetas universales.

Toda modernización de la gestión estatal como, por ejemplo, la de desarrollar e incorporar a la evaluación de políticas como una parte clave de la misma, se muestra, además, como un proceso eminentemente político y con elevadas exigencias de rigurosidad técnica. Son procesos que deben ser guiados por estrategias adaptables a inevitables contingencias y

cambios en la realidad social y que deben ser guiados por visiones sistémicas del Estado y del gobierno (trascendiendo la mirada angosta centrada de manera excluyente en el sector o área sobre la que se está actuando). La experiencia histórica también enseña la necesidad de valorar lo existente y de hacer esta valoración explícita tanto al momento del diseño como de la implementación de estrategias de modernización estatal. Es una forma de, simultáneamente, maximizar los recursos con los que se cuenta e incorporar o neutralizar a actores con capacidad de vetar los cursos de acción emprendidos.

Es dentro de este marco que el desarrollo de la función de evaluación demanda condiciones específicas: la adecuación del contexto organizacional a la naturaleza de la evaluación; el fortalecimiento de los sistemas de planificación y de información; garantizar independencia, calidad y utilidad de la evaluación; reconocer y aceptar los desafíos y límites de la evaluación; y generar y/o apuntalar la demanda de evaluación.

Como ya se dijo, las capacidades de evaluación de programas y políticas públicas son de un valor estratégico para todo accionar estatal. Las políticas apuntan a impactar sobre realidades cambiantes y se caracterizan por lógicas de implementación complejas, en tensión inter-burocrática y enfrentando muchas veces intereses hostiles. Por ello, contar con la capacidad de evaluar el accionar público significa contar con la capacidad de salvar obstáculos y/o corregir acciones de política disfuncionales para los objetivos perseguidos. De esta forma en el fortalecimiento de las capacidades de evaluación de políticas no sólo está en juego una cuestión de eficiencia en el uso de recursos escasos (lo que no es de poca relevancia). Lo que fundamentalmente está en cuestión es el poder de transformar la realidad por parte de una sociedad a través de su Estado. El Estado argentino tiene la responsabilidad de producir un salto cualitativo en términos de sus capacidades de evaluación y mejoramiento de su accionar. El curso de acción a implementar podrá adoptar diversos formatos. Lo que debería estar fuera de discusión a esta altura, es la prioritaria necesidad de este fortalecimiento.

* * *

Bibliografía

Acuña, C. H. (2008), "La política de la modernización estatal: Notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina)". *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, 40, Febrero, pp. 103-124.

Acuña, C.; R. Martínez Nogueira y J. Rubio (2014), "El fortalecimiento de las capacidades de evaluación de programas y políticas en la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Argentina", JGM, Buenos Aires.

AEVAL (2009). "La función evaluadora: Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas", Ministerio de la Presidencia, Madrid.

AEVAL (2014). "Informe general de actividad 2014", Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid.

Aquilino, N. (2015). "Hacia una política nacional de evaluación". *Documento de Políticas Públicas/Recomendación* N°151. CIPPEC, Buenos Aires.

Ballart, X. (1999), "Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas", en Q. Brugue y J. Subirats (comps.), *Lecturas de gestión pública*. Ministerio de las Administraciones Públicas de España, Madrid.

Bamberger, M. V. Rao y M. Woolcock (2010). "Using Mixing Methods in Monitoring and Evaluation. Experiences from International Development". *Policy Research Working Paper* 5245. The World Bank.

Boletín Fiscal (2014), IV Trimestre, ONP, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía, Buenos Aires.

Bryson, J. M.; Crosby, B. C. y L. Bloomberg (2014), "Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management". *Public Administration Review* 74 (4), pp. 445-456.

Canievsky, C. 2007. "Diagnóstico de los sistemas gubernamentales de monitoreo y evaluación en Argentina". Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina. Banco Mundial y CLAD.

Chemlisky, E. (2013), "Balancing Evaluation Theory and Practice in the Real World". *American Journal of Evaluation* 34(1), pp. 91-98.

Comisión para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y las Políticas Públicas (2004), *Informe*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

Oficina Nacional de Innovación de Gestión (2011), *Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Diez años de una experiencia exitosa*. Secretaría de Gabinete y Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

Feinstein, O. (2007), "Evaluación pragmática de políticas públicas". *Evaluación de políticas públicas-Revista ICE*, Madrid, Mayo-Junio, 836, pp. 9-31.

Feinstein, O. y E. Zapico Goni (2010), "Evaluation of government performance and public policies in Spain", *ECD Working Paper Series* Nro. 22, World Bank.

Feldman, M. S. y A. M. Khademian (2002), "To manage is to govern". *Public Administration Review* 62(5), pp. 541-555.

Fischer, F. (1995), "Evaluating ideological commitments: public policy, social values and good society". *Evaluating public policy*, Capítulo 8. Nelson Hall Press, Chicago, Illinois.

Furubo, J-E. (2003), "The Role of Evaluation in Political and Administrative Learning and the Role of Learning in Evaluation Praxis". *OECD Journal on Budgeting*, Volume 3, N°3.

Gaarder M. y B. Briceño (2010), "Institutionalisation of Government Evaluation: Balancing Trade-Offs". *3ie Working Papers Series* N°8. International Initiative for Impact Evaluation, New Delhi.

García López, R. y M. García Moreno (2010), *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. BID, Washington.

Godoy, H. (2016), declaraciones del Secretario General de ATE en "ATE analiza convocar a un paro general por los despidos", diario *Clarín*, 02 de febrero.

Grindle, M. (2012), *Jobs for the boys*. Cambridge, Massachusetts y Londres: Harvard University Press.

Hyman, H. y C. R. Wright (1980), "La evaluación de los programas de acción social", capítulo 5 en P. F. Lazarsfeld, W. H. Sewell y H. L. Wilensky (comps.), *La sociología y el cambio social*, pp. 113-156, Paidós, Buenos Aires.

Lahey, R. (2010). The Canadian M&E System: Lessons Learned from 30 Years of Development. *ECD Working Papers Series* N°23. IEG World Bank, Washington.

Lázaro, B. (2012). "Estrategias para el avance de la evaluación: la experiencia catalana a través de Ivalua". *Presupuesto y Gasto Público* 68/2012: 25-39.

Ligero Lasa, J. A. (2011), "Dos métodos de evaluación: criterios y teoría del programa". CEU Ediciones del Centro de Estudios de la Cooperación, Fundación Universitaria San Pablo, Madrid.

Majone, G. (1999), "Programas de investigación y programas de acción o ¿puede la investigación de políticas aprender de la ciencia?," en P. Warner, C. Weiss, B. Wittrock y H. Wollman, (comps.), *Ciencias sociales y estados modernos: experiencias nacionales e incidencias teóricas*, pp. 358-376, Fondo de Cultura Económica, México.

Martínez Nogueira, R. (en prensa), "Introducción" en R. Martínez Nogueira (comp.), *La evaluación de políticas: Fundamentos conceptuales y analíticos*, CAF Banco de Desarrollo, Buenos Aires.

Martínez Nogueira, R. (2013), "El planeamiento estratégico como instrumento para la construcción de los sistemas de protección social".

Martínez Nogueira, Roberto (2004), "Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales: provisión, participación y coordinación". Paper presentado en el Encuentro "Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales", INDES, Washington D.C.

Martínez Nogueira, R. (2001), "La gestión pública: del diálogo crítico a la evaluación de la diversidad". *Revista Política y Gestión*, 1, Noviembre, Homo Sapiens editores, Buenos Aires.

Mayne, J. (2001), "Addressing attribution through contribution analysis: using performance measures sensibly". *The Canadian Journal of Program Evaluation* 16 (1), pp. 1-24.

Minogue, M. (1998), "Is Good Governance a Universal Value?". *Public Policy and Management Working Papers*, n.º 6, IDPM (Institute for Development Policy and Management), Universidad de Manchester.

Moe, T. (1989), "The politics of bureaucratic structure" en J. Chubb y P. Peterson, *Can the government govern?*, The Brookings Institution, Washington D. C.

OCDE (2003), *Public Sector Modernization*, Policy Brief, Octubre.

OCDE (2005), *Modernising Government: The way forward*, OCDE Publishing, Bradfordshire, UK.

Office of the Auditor General of Canada. 2009. "Evaluating the Effectiveness of Programs", Report of the Auditor General of Canada, Chapter 1. Minister of Public Work and Government Services, Ottawa.

Oficina Nacional de Innovación de Gestión (s/f). *Herramientas de monitoreo y evaluación*. Informe inédito. Secretaría de Gabinete y Coordinación, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

Olavarría Gambi, M. (2012), "La evaluación de programas en Chile: análisis de una muestra de programas públicos evaluados". *Reforma y Democracia* N°54.

Ospina Bozzi, S. (2000). "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano", trabajo presentado en el V Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo, 24 al 27 de Octubre.

Peters, G. (1999), *La política de la burocracia*. Fondo de Cultura Económica, México.

Picciotto, R. (2013), "Evaluation Independence in Organizations". *Journal of MultiDisciplinary Evaluation* 9 (20), pp.18-32.

Prats Catalá, J. (2006), "Veinte años de Modernización Administrativa en los países de la OCDE. Lecciones aprendidas", trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, 26 y 27 de Octubre.

Przeworski, A. (1998), "Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal- agente". *Revista Argentina de Ciencia Política* Nro. 2 (diciembre).

Rein, M. y D. Schon (1991), "El discurso que refleja su marco", en P. Warner, C. Weiss, B. Wittrock y H. Wollman (comps.) *Ciencias sociales y estados modernos: experiencias nacionales e incidencias teóricas*, pp. 327-356, Fondo de Cultura Económica, México.

Rosanvallon, P. (2015), *El buen gobierno*. Ediciones Manantial, Buenos Aires.

Ruiz Martínez, A. (2012), "Panorámica actual de la evaluación de las políticas públicas", en *Presupuesto y Gasto Público 68/2012*, Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Madrid.

Salas, E. y M. Wegman (2016), "Para el Servicio Civil que Merece un País en Serio", Cuaderno de Administración, 1, Febrero, Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública (AAEAP), Buenos Aires.

Schwartz, R. y J. Mayne (2005), "Assuring the quality of evaluative information: theory and practice". *Evaluation and Program Planning* 28: 1-14.

Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional (2012), *Programa de Apoyo a la Implementación de la Gestión por Resultados*. Informe inédito. Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

UNDP (1995), "Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development", Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.

UNDP (1998), "UNDP and Governance. Experiences and Lessons learned", Lessons-Learned Series nº 1, Nueva York.

Vedung, E. (2006), "Evaluation Research", en G. Peters y J. Pierre (comps.) *Handbook of public policy*, pp. 397-416, Sage Publications, Londres.

Weiss, C. (1983), "Evaluation in the political context", en E. L. Struening y M. B. Brewer (comps.), *Handbook of Evaluation Research*, Sage, University Edition, California.

Weiss, C. (1999), "La investigación de políticas ¿datos, ideas y argumentos", en P. Warner, C. Weiss, B. Wittrock y H. Wollman, (comps.), *Ciencias sociales y estados modernos: experiencias nacionales e incidencias teóricas*, pp. 377-406, Fondo de Cultura Económica, México.

World Bank (1994), "Governance: the World Bank Experience", Washington.

Zaltsman, A. (2006), "Experiencia con la institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación en cinco países latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay". *Desarrollo de la Capacidad de Evaluación - Serie de Documentos de Trabajo* N° 16. Grupo de Evaluación Independiente, Banco Mundial, Washington DC.

APÉNDICE

Síntesis de Experiencias Internacionales Comparadas

	Canadá	España	Chile	Colombia
Nombre del sistema de evaluación y/u órgano rector	Centro de Excelencia para la Evaluación (CEE) – Secretaría del Consejo del Tesoro	Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL)	Sistema de Evaluación y Control de Gestión – Dirección de Presupuestos	Sistema Nacional de Gestión y Evaluación de Resultados (SINERGIA) – Departamento Nacional de Planeación
Año de establecimiento	1969	2006 (comenzó a funcionar efectivamente en 2007)	1996	1994
Marco normativo	Ley de Administración Financiera establece obligación de evaluar. Organización del sistema a través de políticas administrativas (no de leyes).	Ley de creación de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos. Decreto que establece el Estatuto de la AEVAL (N°1418/2006).	Ley Orgánica de Administración Financiera otorga facultades al Ministerio de Hacienda para realizar evaluaciones. Reglamento del Programa de Evaluación (Decreto 1177/2003).	La Constitución establece la obligación de evaluar (Artículos 343 y 344). Organización del sistema a través de una multiplicidad de documentos (Documentos CONPES y Decretos).
Marco organizacional	Organismo del PE vinculado al área de presupuesto: agencia central en el ámbito del Consejo del Tesoro que establece lineamientos, brinda asistencia técnica y controla calidad. Nivel bajo de centralización: unidades de evaluación en los departamentos/agencias federales que realizan o encargan las evaluaciones.	Organismo del PE vinculado al área de presupuesto y administración: agencia con autonomía y autarquía financiera. Nivel medio de centralización: las competencias en materia de evaluación están distribuidas entre el órgano rector y otros organismos (del gobierno central y subnacionales).	Organismo del PE vinculado al área de presupuesto: División de Control de Gestión dependiente de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Nivel alto de centralización: no hay unidades de evaluación descentralizadas. La DIPRES es quien se encarga de contratar a los evaluadores y definir los términos de referencia.	Organismo del PE vinculado al área de planificación: Dirección de Evaluación de Políticas Públicas dependiente del Departamento Nacional de Planeación. Nivel alto de centralización: no hay unidades de evaluación descentralizadas. La DEPP es quien se encarga de contratar a los evaluadores.

<p>Práctica evaluadora</p>	<p>La mayoría de las evaluaciones son realizadas por las Unidades de Evaluación. Si bien estas unidades tienen evaluadores propios en muchos casos se contratan evaluadores externos.</p> <p>Selección de programas por parte de la Unidad de Evaluación Departamental en función de metas de alcance establecidas por la Política de Evaluación del Consejo del Tesoro.</p>	<p>La selección de políticas y programas que serán evaluados se plasma en un Contrato de Gestión entre la AEVAL y el gobierno central, y los posteriores Planes de Acción Anual. AEVAL tiene competencias de evaluación definidas sobre determinados temas.</p> <p>Las evaluaciones encargadas a la AEVAL son realizadas por su propio staff, con control de calidad a cargo de su propia gerencia y ocasional apoyo externo.</p>	<p>Se realizan evaluaciones en base a metodología de marco lógico (EPG), evaluaciones de impacto (EI), evaluaciones de desempeño institucional (ECG).</p> <p>Las evaluaciones son realizadas por evaluadores externos contratados por la DIPRES.</p> <p>Selección de programas por parte de la DIPRES y el Congreso en el marco del Protocolo de Acuerdo.</p>	<p>Se realizan evaluaciones ejecutivas, operacionales, de resultado, de impacto e institucionales.</p> <p>Las evaluaciones son realizadas por evaluadores externos contratados por la DEPP.</p> <p>La DEPP controla la calidad de las evaluaciones.</p>
<p>Utilización</p>	<p>Rendición de cuentas: los resultados de las evaluaciones se utilizan para realizar informes al Consejo del Tesoro, al Gabinete y al Parlamento.</p> <p>Asignación presupuestaria: se utilizan para informar las decisiones de renovación de financiamiento de los programas de subsidios y contribuciones.</p>	<p>Rendición de cuentas: elaboración del Informe sobre la Actividad de las Agencias Estatales (para el Congreso), informe sobre la Actividad de los Ministerios (para el Consejo de Ministros) e Informe Anual de Percepción Ciudadana de los Servicios Públicos.</p> <p>Asignación presupuestaria y diseño de políticas: en la práctica, tiene aparentemente un vínculo escaso.</p>	<p>Asignación presupuestaria: la utilización de la información queda circunscrita a las acciones que emprende la DIPRES en la continuidad de los programas y en la asignación presupuestaria.</p> <p>Diseño de políticas: compromisos institucionales entre la DIPRES y las jurisdicciones en base a recomendaciones realizadas en las evaluaciones pero con escasa influencia en la gestión de los programas.</p>	<p>Rendición de cuentas: elaboración de informes sobre el desempeño del gobierno.</p> <p>Diseño de políticas: utilización de documentos de análisis de resultados en elaboración de Planes de Desarrollo.</p>