

## Hacia una política nacional de evaluación

Natalia Aquilino

**E**n general, se piensa que programas como la Asignación Universal por Hijo (Argentina), Oportunidades (México) y Bolsa Familias (Brasil) son eficaces en términos de reducción de la pobreza. Esto se debe a que todos ellos incluyeron evaluaciones sistemáticas y rigurosas, que demostraron un impacto positivo en la vida de las personas.

En la Argentina, las capacidades institucionales para diseñar, planificar, implementar, monitorear y evaluar políticas difieren entre ministerios y agencias de gobierno. Por eso, también es heterogénea la calidad de las intervenciones.

En la mayoría de los casos, las políticas públicas producen escasa información para medir su impacto social, los datos no están sistematizados por el nivel central y su producción depende de la voluntad de los líderes políticos o técnicos. Además, la evaluación aparece escasamente vinculada con el proceso de planificación, lugar natural para pensarla y ponerla en marcha.

Dado que la evaluación es una oportunidad para mejorar las capacidades estatales, esta debilidad afecta la posibilidad de construir a largo plazo. En este sentido, tampoco colaboran la falta de un marco jurídico que integre las funciones de monitoreo y evaluación a la gestión cotidiana de la Administración Pública y la escasa relevancia que tienen la demanda y el uso de información crítica por parte de los tomadores de decisión.

**Este documento revisa el marco legal argentino, identifica a las instituciones que trabajan estos temas en los distintos poderes, y analiza algunos planes y programas sociales, con el objetivo de promover la consolidación de un sistema nacional de evaluación en la Argentina.**

La investigación revela algunos desafíos: 1) es indispensable superar la legislación orientada al control del gasto y proponer una política nacional de evaluación del programa de gobierno; 2) es necesario crear un organismo Evaluador de la Nación que coordine, fomente y amplíe la mirada evaluativa en los organismos del Estado, y 3) resulta imprescindible avanzar en la integración de la evaluación a la planificación de planes y programas, para proveer de información de calidad a la toma de decisiones.

Para modificar esta situación, este documento incluye una serie de recomendaciones, que no pretenden agotar el tema sino sugerir espacios clave para consolidar una política nacional de evaluación, como 1) fortalecer la visión política; 2) crear un ambiente facilitador; 3) desarrollar capacidades y aumentar la demanda.

### RESUMEN EJECUTIVO

## ¿Qué es una política nacional de evaluación?

Una política nacional de evaluación puede definirse como “...una política legislada que sirve como base para la evaluación a lo largo de distintas agencias o unidad gubernamentales” (Rosestein, 2013).

Sin embargo, existe una **gran variedad de políticas de evaluación en los distintos contextos nacionales**. Unas transformadas en leyes y otras aún implícitas. Algunos países realizan evaluaciones periódicas, sin una política que las articule, y otros países tienen una política que no implementan. En determinados casos, la función de evaluación está depositada en una unidad específica, por ejemplo, en el contexto de la oficina del presidente, los ministerios de Planeamiento, Finanzas o Desarrollo Social, o delegada a una agencia específica, autárquica e independiente. En otros casos, la función está descentralizada en los distintos organismos públicos.

En América Latina, **hay países que tienen una política nacional de evaluación formal**. Chile (1997), Costa Rica (1992), Colombia (en su Constitución nacional desde 1994) y México (2004) son ejemplos de países donde la política está legislada y formalizada. Entre los países que desarrollan evaluaciones con relativa frecuencia pero sin política es crítica se encuentran la Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay, entre otros.

### Mapa 1. Países que tienen una política nacional de evaluación en América Latina



Fuente: CIPPEC (2015).

El foco principal de las políticas de evaluación puede ser diferente. Desde la óptica de su orientación finalista, **la política de evaluación puede subrayar el análisis del plan de gobierno** (enfaticando la rendición de cuentas sobre las plataformas y la responsabilidad política de los funcionarios) **o del presupuesto nacional** (destacando la ejecución del gasto y la responsabilidad gerencial). En Brasil, Paraguay, México, Colombia y Costa Rica encontramos ejemplos de políticas de evaluación que miran el plan, mientras que en Uruguay o Chile se observan experiencias de análisis presupuestal.

Desde el punto de vista del alcance, la política nacional de evaluación se puede ocupar de los procesos del Estado en el **nivel macro** (como el plan nacional de desarrollo, metas presidenciales o el impacto de la política sectorial); **meso** (el desempeño de agencias gubernamentales, empresas del Estados, planes o programas) o **micro** (el desempeño de las personas).

En la región, también existen experiencias valiosas en materia de **institucionalización de estrategias y sistemas de monitoreo y evaluación**. México y Colombia, por ejemplo, impulsan, regulan y coordinan la evaluación sistemática de políticas públicas desde el Estado. En el caso mexicano, el objetivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social. En Colombia, la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, a través del Sistema Nacional de Evaluación y Gestión de Resultados (SINERGIA), mide y evalúa la gestión, la ejecución y el impacto de las principales políticas y programas gubernamentales. La existencia de estos organismos demuestra la presencia de una **práctica institucionalizada de evaluación liderada desde el nivel estatal**. En este contexto, los programas estratégicos tienen sistemas de información y estrategias de evaluación elaborados según los lineamientos que provienen desde el Estado. Esto garantiza que todos los programas cumplan con estándares mínimos para ser evaluados.

El desempeño real de una política nacional de evaluación, ya sea implícita o explícita, estará condicionado tanto por los rasgos propios del liderazgo político como por la cultura de evaluación que predomine en la administración del Estado y la sociedad civil en general.

Plan de gobierno

Presupuesto nacional

## La evaluación en la Argentina. ¿Es suficiente el marco normativo?

Desde el andamiaje normativo de la evaluación, **las leyes argentinas reflejan la inexistencia de un sistema integral de monitoreo y evaluación de políticas públicas** que defina objetivos, funciones, alcance, responsabilidades, y estándares, entre otras cuestiones.

Sin embargo, algunas leyes constituyen algunos aspectos de un potencial sistema nacional de evaluación: la Ley 24.156 de **Administración Financiera y Sistemas de Control**, la Ley 24.354 del **Sistema Nacional de Inversiones Públicas** y la Ley 25.152 del **Programa de Evaluación de Calidad del Gasto** (Amaya, Lacueva Barragán y Aquilino, 2015)<sup>1</sup>.

En primer lugar, la Ley 24.156 de **Administración Financiera y Sistemas de Control** (1992) establece el sistema de seguimiento físico-financiero. A través de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) se realiza un seguimiento trimestral de metas físicas y financieras vinculadas con la provisión de bienes y servicios de los programas presupuestarios. Toda la información que produce la ONP está relativamente actualizada y disponible en internet<sup>2</sup>.

En segundo lugar, el **Sistema Nacional de Inversiones Públicas** (Ley 24.354 de 1994) formula y gestiona anualmente el plan de inversiones públicas, y actualiza el inventario de proyectos de inversión pública nacional. La Dirección Nacional de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, como órgano responsable del sistema, elabora indicadores pertinentes y criterios de decisión para formular y evaluar los programas y proyectos de inversión pública, entre otras acciones. Además, controla el cumplimiento de las metodologías, pautas y procedimientos establecidos para formular y evaluar los proyectos de inversión en las diferentes jurisdicciones.

En tercer lugar, a través del **Programa de Evaluación de Calidad del Gasto** (Ley 25.152 de 1999) se realizan evaluaciones de los costos de los servicios a cargo del Estado en relación con sus resultados, para diseñar estándares de calidad. Además, se realiza el seguimiento de la ejecución de los acuerdos-programa. Estos últimos son acuerdos que se celebran entre el jefe de Gabinete de Ministros y los máximos responsables de los ministerios, organismos descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social orientados a: desarrollar capacidades para incrementar la producción de los organismos públicos a través de compromisos medibles y cuantificables respecto a la producción de bienes y servicios;

y cumplir, dentro de parámetros de eficiencia, economicidad y eficacia, las metas físicas asignadas a los programas presupuestarios (Decreto 103/2001 - Plan Nacional de Modernización).

En los últimos años se presentaron tres proyectos de ley relacionados con aspectos de una política nacional de evaluación. 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 virtuosa entre el proceso evaluativo y el presupuesto nacional, aunque no profundiza en el modo de promover una cultura orientada a los resultados en el ámbito de la administración pública<sup>3</sup>.

El segundo, de 2011, se llama "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 provincial<sup>4</sup>.

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 Ministros tomando elementos del modelo mexicano (como la figura del Director Ejecutivo y el Consejo Asesor)<sup>5</sup>.

Los dos primeros proyectos se enfocan exclusivamente en las políticas y programas de desarrollo social (nivel macro y sectorial) mientras que el tercero es más abarcativo ya que incluye políticas, programas y planes definidos en un Plan Anual de Evaluación. Los tres proyectos proponen líneas que operan sobre el desempeño de las políticas públicas sin llegar a cubrir el plan nacional de desarrollo, el plan de gobierno o el rendimiento individual de las organizaciones o personas que las implementan (niveles meso o micro).

Desde el punto de vista normativo, las leyes que existen son viejas, parciales y responden a un paradigma superado de evaluación del gasto que deja de lado enfoques más modernos e integrales para analizar el impacto de la acción del Estado en la vida de las personas. A su vez, las propuestas de leyes más recientes son instrumentales y no tienen una visión de largo plazo.

<sup>1</sup> Sobre la base de Amaya, Lacueva Barragán y Aquilino (2015), capítulo 1. Hacia un mapa diagnóstico de la evaluación en el nivel nacional; Red EvalUAR.

<sup>2</sup> <http://www.meccon.gov.ar/onp/html/>

<sup>3</sup> Diputados Amadeo, Eduardo Pablo; Zavallo, Gustavo Marcelo; Alonso, Laura; Stolbizer, Margarita Rosa; González, Gladys Esther, y Linares, María Virginia.

<sup>4</sup> Michetti, Marta Gabriela; Triaca, Alberto Jorge, y Hotton, Cynthia Liliana.

<sup>5</sup> Abal Medina, Juan Manuel.

Agencia

Evaluación

## Las instituciones de monitoreo y evaluación

### Jefatura

#### El Poder Ejecutivo

Para esta investigación, se revisaron las estructuras de la Jefatura de Gabinete de Ministros y los 16 ministerios nacionales en los niveles de ministerio, secretaría, subsecretaría, direcciones generales y comisiones. Si bien dentro de los ministerios existen unidades y áreas específicas dedicadas a la evaluación, no existe un órgano que las articule o les dé direccionalidad estratégica.

De alguna manera, las unidades que actualmente se ocupan del rol de evaluación en la Administración Pública Nacional (ver **Tabla 1**) son: Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio del interior y transporte, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Educación, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

De Presidencia, a través del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, depende el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) (Decreto 1836/2009) y la iniciativa de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El SIEMPRO debería proporcionar información sobre actividades, recursos, beneficiarios y resultados de los programas sociales implementados por distintos ministerios. Según su sitio web, entre 1996 y 2007 se realizaron 36 evaluaciones, **pero no se publican sus resultados ni información pública actualizada acerca del monitoreo de los programas sociales**. En su surgimiento, el SIEMPRO tenía la misión de ser un pilar clave de la política nacional de evaluación para analizar el impacto de los programas sociales y producir información diagnóstica en los niveles nacional, provincial, municipal y local.

Por su parte, la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) cuenta con la **Secretaría de Coordinación Administrativa y Evaluación Presupuestaria y la Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional**. Además, desarrolla:

- El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (Decreto 229/2000).
- El Plan Nacional de Modernización (Decreto 103/2001).
- El Programa de Evaluación de Políticas Públicas (Resolución N° 416/2003).

El Programa de Evaluación de Políticas Públicas es una de las pocas iniciativas destinadas a abordar la evaluación de políticas públicas en conjunto. Está dedicado a fortalecer las capacidades técnicas, políticas y administrativas del Estado en materia de evaluación; a mejorar la adecuación entre objetivos, recursos y productos de la política pública, y entre resultados, objetivos e impactos sobre el conjunto de la sociedad, y a contribuir a institucionalizar la evaluación en la Administración Pública.

Sin embargo, el cambio de gestión en la JGM ocurrido en 2013 modificó el foco hacia la definición de un Plan de Metas Estratégicas sectoriales para 2014 que carece, a su vez, de una estrategia de monitoreo y evaluación que sirva para rendir cuentas sobre este plan de gestión (CIPPEC, 2014). El 98% de las 272 metas establecidas no tiene líneas de base o punto de partida para la futura medición de avances. Por otro lado, ni los objetivos ni las metas son acompañados por indicadores de avance para medir progreso. Hasta donde es de acceso público, las metas carecen de una estrategia de recolección de datos que identifique la fuente de información que será base de la medición, la periodicidad con la que se realizará el seguimiento y los responsables de recopilar y verificar los datos que se presentan.

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas cuenta con la Subsecretaría de Programación Macroeconómica de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo; la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), que realiza el seguimiento físico-financiero de las metas presupuestarias en la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), responsable de los indicadores socioeconómicos macro.

La ONP pone su foco en el apoyo al proceso de decisión presupuestaria, vinculando recursos con desempeño comprometido y logrado (Cunill Grau y Ospina Bozzi; 2008). Además, publica información agregada y visualizable relativa al presupuesto y su ejecución en el "Sitio del Ciudadano".

El INDEC por su parte, atraviesa una crisis de legitimidad y confiabilidad de la información que produce que no facilita el fortalecimiento de una política nacional de evaluación de largo plazo.

#### Los Ministerios sectoriales

A nivel sectorial, se destaca el trabajo que realizan el Ministerio de Educación a través de la **Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE)**; el Ministerio de Salud a través de la **Dirección de Supervisión y Monitoreo** y algunos programas específicos; el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con la **Dirección de Diseño, Evaluación y Monitoreo de Políticas de Protección Social** y el Ministerio de Ciencia, Tecno-

### Coordinación

logía e Innovación Productiva con la **Subsecretaría de Evaluación Institucional**.

El Ministerio de Educación cuenta con la **Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa - DiNIECE** (Decisión Administrativa N° 20 (08/04/2002), que es responsable de: a) el desarrollo y la sustentabilidad del Sistema Federal de Información Educativa; b) las acciones de evaluación del sistema educativo nacional, y c) el diseño y desarrollo de investigaciones vinculadas con la formulación de las políticas educativas y evaluación de programas. En este caso, el sitio web es más completo y puede accederse a información estadística e informes de evaluaciones: la DiNIECE publica información sobre calidad e indicadores educativos actualizada hasta 2013.

El Ministerio de Salud cuenta con una **Dirección de Supervisión y Monitoreo**, que depende de la Subsecretaría de Gestión de Servicios Asistenciales de la Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos. Algunos programas cuentan con unidades especializadas, como el Remediar (Monitoreo y Evaluación) o el Sumar (investigación aplicada y evaluaciones de impacto y efectos) que publican regularmente los estudios, evaluaciones y análisis de monitoreo que realizan de manera periódica.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social cuenta con una **Dirección de Diseño, Evaluación y Monitoreo de Políticas de Protección Social**, que depende de la Subsecretaría de Políticas de la Seguridad Social (Secretaría de Seguridad Social). El Ministerio publica regularmente información y estadísticas relativas a indicadores laborales en su sitio web.

Otra experiencia que sobresale es la del Mi-

nisterio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva que gracias al diseño y puesta en marcha de Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación "Argentina Innovadora 2020" puede mostrar indicadores de avance en sus informes de gestión anuales (desde 2008)<sup>7</sup>.

Sin embargo, la relación e integración entre los indicadores que se producen a nivel sectorial es escasa y no informa sobre el plan de gobierno o las políticas públicas de largo plazo.

### El Poder Legislativo

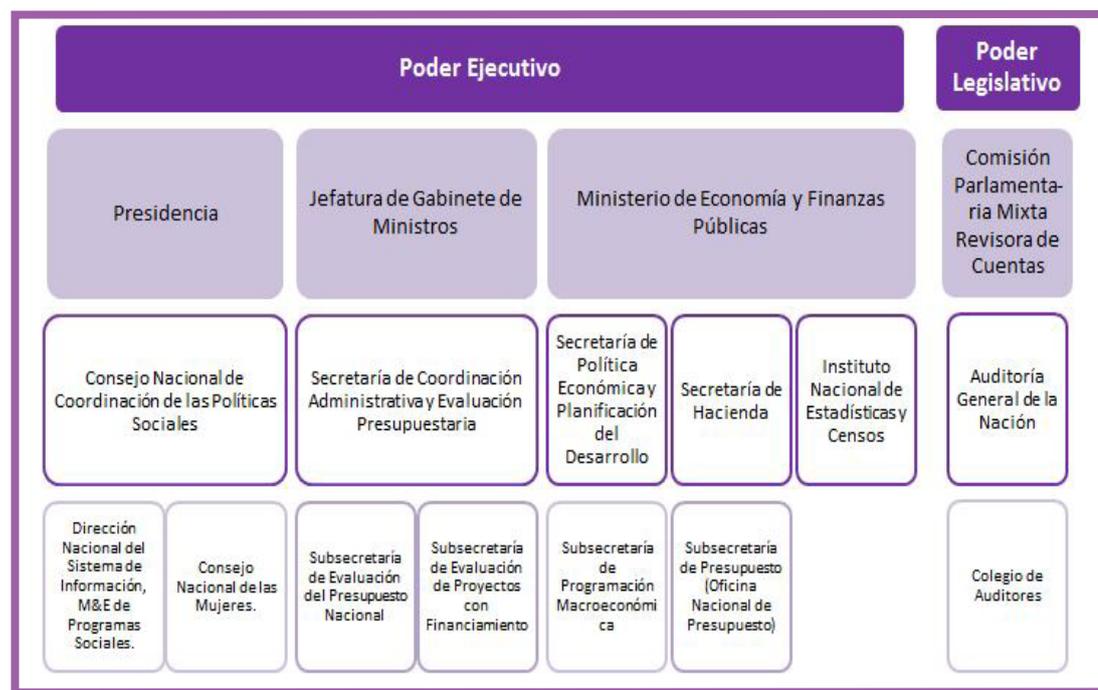
Según mandato constitucional, la **Comisión Mixta Revisora de Cuentas** del Poder Legislativo contribuye, a que se adopten decisiones eficaces, económicas y eficientes en materia de gastos e ingresos públicos, a través de la implementación de auditorías operacionales y de resultados, y de la participación ciudadana en los mecanismos de rendición de cuentas que implementa la Auditoría General de la Nación (AGN).

Sin embargo, el uso de los resultados de las auditorías y de las evaluaciones que hacen diputados y senadores es bajo. **Los hallazgos y recomendaciones no asisten el debate legislativo y no informan los proyectos de ley que se elaboran.** Así, no se establece un diálogo real entre la evidencia que generan los mecanismos de rendición de cuentas (AGN, informes del jefe de Gabinete de Ministros) y las decisiones que toma el Legislativo.

## Rol del Congreso

### Gráfico 1.

**Organismos del sistema nacional de monitoreo y evaluación, desde el punto de vista formal (julio 2015).**



<sup>7</sup> <http://www.mincyt.gov.ar/informes-gestion>

## El Poder Judicial

Si bien no se suele considerar al Poder Judicial como parte del sistema nacional de evaluación, desde 2008 la Corte Suprema realizó algunos avances en materia de monitoreo y evaluación de sus propias competencias.

La **Oficina de la Mujer**, por ejemplo, viene impulsando una mirada de recopilación de información, investigación, diagnóstico y seguimiento en materia de indicadores de género en el interior del Poder Judicial, como el Mapa de género de la Justicia Argentina<sup>8</sup>. Por su parte, la **Oficina de Violencia Doméstica** también se ocupa de compilar, sistematizar y difundir estadísticas sobre casos denunciados de violencia de género<sup>9</sup> (ver **Gráfico 1**).

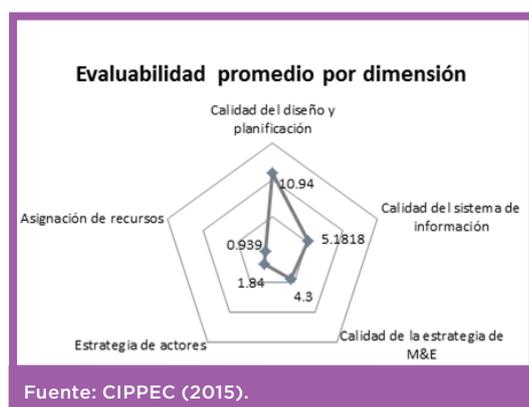
## La evaluación de los planes y programas sociales

Según un estudio de evaluabilidad de 33 planes y programas nacionales realizado por CIPPEC en 2015, se evidencia que existen dos grandes grupos de políticas: las que tienen un estado avanzado en materia de calidad de diseño y planificación, y otras con una situación diametralmente opuesta (CIPPEC, 2015)<sup>10</sup>.

Las fortalezas del primer grupo están en la calidad del diseño y la planificación de la intervención para lograr los efectos deseados. Sus debilidades se relacionan con la escasa asignación presupuestaria en materia de evaluación: **solo el 37% de los planes y programas revisados destinan presupuesto a su evaluación**. La mitad de las intervenciones se ocupa de poner en marcha un sistema de información formal con indicadores, fuentes de información establecidas y mecanismos de recolección de datos explícitos. Más de la mitad de las políticas sociales incluye una estrategia de evaluación, pero menos de la mitad planifica la inclusión de diferentes actores en los procesos de monitoreo y evaluación.

### Gráfico 2.

#### Desempeño en evaluabilidad de 33 planes y programas sociales nacionales.



8 [http://www.csjn.gov.ar/om/mapa\\_genero/index.html](http://www.csjn.gov.ar/om/mapa_genero/index.html)

9 <http://www.ovd.gov.ar/ovd/verGesdoc.do?temald=K186>

10 Sobre una análisis empírico de 33 planes y programas sociales nacionales.

Es decir que **menos de la mitad de los programas y planes sociales nacionales incluyen a la evaluación como función política y técnica permanente** en su diseño y planificación para facilitar una conversación entre los objetivos políticos y la gestión de gobierno.

Así, la mayor parte de las intervenciones no está en condiciones de ser evaluada y producir información confiable que alimente la toma de decisiones, colabore con una gestión más transparente, promueva la responsabilidad de los funcionarios o contribuya con el debate público sobre el programa de gobierno o los resultados de desarrollo (CIPPEC, 2015).

De hecho, si bien la calidad del diseño y la planificación son relativamente buenas, no se observa un patrón común en el enfoque de la planificación para todas las intervenciones<sup>11</sup>. En México, por ejemplo, “en 1998, el Congreso introdujo el requisito de que todos los programas federales que ofrecieran subsidios debían preparar reglas de operación (ROP), con información básica sobre el diseño del programa, sus objetivos, indicadores de desempeño, poblaciones beneficiarias y mecanismos de operación. Las ROP mejoraron significativamente la disponibilidad y calidad de la información de desempeño, así como las posibilidades de Monitorear y Evaluar sobre algunos parámetros de calidad...” (Castro, M.F.; López-Acevedo, G.; Beker Busjeet, G. y Fernández Ordóñez, X; 2009).

## Los desafíos del Estado en materia de evaluación

Según Kaufmann, Sanginés, García Moreno (2015)<sup>12</sup>, el avance de la Argentina en materia de seguimiento y evaluación entre 2007 y 2013 es nulo). Aunque existen aún grandes desafíos, también es necesario reconocer que existen indicadores de algunos avances promisorios.

En primer lugar, hay una **ausencia de una política nacional de evaluación** ordenadora de la función política de monitorear y evaluar. Es decir que aún no se formalizó una arquitectura normativa capaz de dotar de direccionalidad política a la función de evaluación en el Estado.

11 Pero fue en 1999 cuando se produjo un hito para la evaluación cuando el Congreso estableció que todos los programas con reglas de operación debían ser evaluados anualmente por evaluadores externos” (Castro, López-Acevedo, Beker Busjeet, Fernández Ordoñez; 2009).

12 Disponible en <http://kp.iadb.org/gobiernosefectivos/es/Paginas/Descargar-Libro.aspx>

Planificación

Evaluabilidad

Las leyes que existen se enfocan en el control del gasto y no interpelan sistemáticamente los resultados que se logran.

En segundo lugar, **el sistema nacional de evaluación está escasamente desarrollado y predomina una mirada desde el análisis del gasto**. Las leyes mencionadas, que organicen aspectos de la evaluación, están desarticuladas entre sí y no dan coherencia al sistema porque persiguen fines parciales.

En tercer lugar, **no existe un órgano especializado** (más allá de la Jefatura de Gabinete de Ministros) que se responsabilice por el despliegue de la política o el sistema. Solo existen esfuerzos aislados en algunos ministerios. Por su parte, la Jefatura de Gabinete de Ministros no logró continuidad estratégica en materia de desarrollo de una cultura de evaluación. Si bien tiene la misión de entender en el proceso de monitoreo y evaluación, articular los sistemas de evaluación sectoriales, y desarrollar un sistema de seguimiento de los programas de gobierno estableciendo indicadores claves de las políticas prioritarias, para la toma de decisiones es necesario profundizar y articular sus esfuerzos con el objetivo de aumentar la calidad y coherencia de las evaluaciones de la política pública.

En cuarto lugar, **no existen requisitos formales y homogéneos para planificar y diseñar políticas públicas que sean evaluables**. Esto es particularmente evidente cuando se analiza la calidad del diseño y la planificación de planes y programas.

Por último, **no se comunican pública y sistemáticamente los resultados de los estudios y evaluaciones que se realizan**. La información que existe está desperdigada entre los sitios web de las agencias y no depende de un criterio ordenador común. Con todo, las políticas públicas no se diseñan aún como plataformas valiosas para mostrar resultados de desarrollo o para rendir cuentas sobre su impacto, eficacia, eficiencia y efectividad.

Sin embargo, se observa un interés genuino y creciente en la evaluación como práctica técnico-política y en la evidencia como elemento indispensable para la toma de decisiones. Tal como ha mostrado recientemente la red EvaluAR, "...distintos funcionarios de mandos altos y medios de la administración pública nacional y provincial coinciden en la importancia de la evaluación como práctica para: tomar decisiones basadas en la evidencia; mejorar la calidad institucional; ratificar o rectificar rumbos, y mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión de gobierno. En la mayoría de los casos, se considera que las prácticas de evaluación se extendieron en los últimos años, aunque en forma generalizada se percibe la necesidad de fortalecer la cultura de la evaluación" (Amaya, Red EvaluAR, 2015).

Así, desde el natural desacople entre resultados e impacto de las políticas y el ciclo político, pasando por la escasez de normas, reglas e incentivos institucionales para la evaluación, hasta las dificultades que se presentan en el uso de hallazgos o la ejecución de las recomendaciones, aún son muchos los desafíos para consolidar una política nacional de evaluación.

## Recomendaciones para una política nacional de evaluación

La Argentina tuvo avances en materia de monitoreo y evaluación, sobre todo en algunos ministerios sectoriales. Todavía resta mucho camino por recorrer para lograr una cultura de evaluación integral y un uso estratégico de los resultados por parte de los tomadores de decisión.

**Quien asuma la presidencia en 2015 se encontrará con datos e información de calidad muy diversa acerca del impacto y los resultados de las políticas públicas.** También encontrará un contexto institucional con pocas reglas capaces de desarrollar la "mirada evaluativa" en el Estado.

La disparidad de resultados que arroja el análisis de evaluabilidad muestra que **no existen reglas de diseño y operación homogéneas para elaborar planes y programas de gobierno con capacidad para parametrizar aspectos indispensables de la formulación de las políticas** (objetivos, resultados, indicadores, productos, fuentes de información, entre otros) y del diseño de sistemas de información (matrices de monitoreo y evaluación).

En este sentido, para fortalecer la cultura y práctica de la evaluación, resulta fundamental reforzar la idea de evaluación concebida desde la planificación, más vinculada con el aprendizaje que con el control y la sanción; impulsar la evaluación desde el liderazgo político, sin condicionar los resultados; acompañar el impulso creciente a la práctica de evaluación con marcos normativos pertinentes, que expliciten incentivos para la funcionarios, e integrar y consolidar los sistemas de información, reporte y diseminación de resultados.

Al mismo tiempo, la variedad de jerarquías entre las unidades en el interior de los ministerios muestra que la evaluación como institución se deja librada a la mirada del funcionario que lidera el área, antes que responder a una concepción orgánica por parte del Estado.

Impacto

Resultado

## Recomendaciones de políticas

A continuación se presentan algunas recomendaciones que no pretenden agotar el tema sino sugerir espacios clave para consolidar una política nacional de evaluación.

### 1. Construir una visión desde el liderazgo para desarrollar una política nacional de evaluación.

## Liderazgo

Es fundamental que el Congreso debata y legisle una política nacional de evaluación que vigorice el sistema nacional de evaluación; que brinde a los tomadores de decisión sistemas y procesos que produzcan información crítica para apoyar el diseño, la planificación y ejecución de las intervenciones, y también a la elaboración del presupuesto, y que apoye a la alta gerencia pública en el monitoreo del desempeño de sus acciones y genere aprendizajes a través de la identificación y puesta en marcha de cambios en la operación. Es imperioso avanzar hacia un sistema nacional de evaluación que proporcione la información necesaria para analizar el programa de gobierno y el presupuesto, y para rendir cuentas al Poder Legislativo, la sociedad civil, la ciudadanía y la comunidad internacional.

### 2. Profundizar el rol del Congreso en el sistema nacional de evaluación.

Aumentar el pedido, uso y difusión de informes de monitoreo y evaluaciones de calidad por parte de diputados y senadores, para informar los debates legislativos y el presupuesto nacional. Además, es clave mejorar los mecanismos de rendición de cuentas horizontal con evidencia confiable para el debate en las cámaras.

### 3. Progresar en una cultura de evaluación.

## Cultura

En todos los poderes del Estado es necesario fomentar el desarrollo de capacidades en materia de monitoreo y evaluación, articular espacios con la academia y la sociedad civil. Es necesario avanzar hacia una mayor capacitación y conocimiento técnico en temáticas vinculadas con el monitoreo y la evaluación en el Estado. La capacitación permitiría también integrar a los distintos actores involucrados a partir de brindar información y conocimiento sobre el proceso.

### 4. Fortalecer el rol de la Jefatura de Gabinete de Ministros como impulsora de la cultura de evaluación.

Es necesario que el próximo presidente trace un camino estratégico para que la JGM lidere la transversalización del enfoque de evaluación en la Administración Pública, y aumente la cali-

dad del diálogo y la rendición de cuentas al Poder Legislativo, con datos fehacientes sobre los impactos y resultados del plan de gobierno y las políticas públicas.

## Recomendaciones institucionales

### 5. Poner en marcha un organismo Evaluador General de la Nación.

Diseñar e implementar una unidad responsable de planificar, coordinar y ejecutar la política nacional de evaluación.

En el marco de una ley nacional de evaluación aprobada por el Congreso, crear un organismo evaluador general de la Nación. Este organismo tendría, además, el desafío de integrar las intervenciones, avances y conocimiento existentes para mejorar el sistema nacional de evaluación. Su institucionalización es vital para consolidar la función evaluadora, para lo cual se deben cumplir algunos requisitos, entre los cuales sobresale contar con la debida autonomía institucional, técnica y financiera.

## Recomendaciones normativas

### 6. Poner en marcha un Plan Plurianual de Evaluación.

Desarrollar un esquema de evaluación del plan de gobierno y las políticas públicas que permita concentrarse en elementos consensuados y prioritarios a medir, que sincronicen con el ciclo político del gobierno para evitar la falta de incentivos coyunturales a analizar los resultados de mediano y largo plazo.

Este plan podría ser liderado por la JGM o el organismo evaluador en coordinación y articulación con las distintas áreas que actualmente trabajan en esta capacidad.

### 7. Mejorar la calidad del diseño de planes y programas: integrar la evaluación a la planificación y asignar presupuesto para evaluar.

Las mejoras de diseño de las políticas públicas pueden plantearse como tarea conjunta entre el organismo evaluador (fijando reglas de operación) y los planificadores sectoriales (aplicándolas).

Así, se pueden establecer reglas para la elaboración de planes y programas de gobierno: 1) parametrizar aspectos indispensables de la formulación de las políticas (objetivos, resultados, indicadores, productos, fuentes de información, etc.), del diseño de sus sistemas de información (matrices de monitoreo y evaluación, registro y archivo), de las metodologías de evaluación que

se utilizarán y del uso que se dará a la información producida; 2) aumentar la evaluabilidad de las políticas públicas, vinculando plenamente la función de evaluación desde la planificación, para asegurar su implementación y presupuesto; 3) establecer estrategias de recolección de datos y vinculación con actores clave desde la concepción, y 4) asignar presupuesto específico para tareas de monitoreo y evaluación de manera consistente. Esto permitirá contar con un flujo de datos constante, para tomar decisiones durante la implementación y analizar los impactos en el mediano plazo.

#### **8. Tender a la integralidad y coordinación de los sistemas de información para potenciar su uso.**

Es clave que la JGM tienda a unificar y consolidar los sistemas de información existentes para que sean capaces de articular con los distintos sectores de política y brindar datos de calidad para los diferentes niveles de agregación de las políticas públicas (plan de desarrollo, sectores, planes y programas).

Además, es necesario aumentar la articulación con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, para que las evaluaciones dialoguen con los datos existentes en un mismo lenguaje, que pueda hacer interpretables los resultados que analizan.

#### **9. Asegurar el uso y la diseminación de los hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones.**

Establecer mecanismos operativos para que los gerentes públicos adopten las recomendaciones y respondan a las observaciones de las evaluaciones a través de incentivos institucionales específicos que superen el factor presupuestario.

Es indispensable que la JGM (a nivel del plan de gobierno), el organismo evaluador (a nivel de las políticas públicas) y los ministerios sectoriales (con sus planes y programas) brinden información pública de calidad y amplíen la difusión de los resultados de las evaluaciones que se realizan. La comunicación de los resultados permitiría no solo transparentar el sistema de reporte sino también integrar a la gestión el conocimiento que la evaluación produce.

Integralidad

Diseminación

**Tabla 1. Listado de unidades que adoptan un enfoque de monitoreo y evaluación según dependencia (julio de 2015)**

| Poder     | Jurisdicción                                               | Tipo dependencia                             | Nombre de la dependencia                                                                                                 |
|-----------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ejecutivo | Presidencia de la Nación                                   | Subsecretaría                                | De diseño, monitoreo y evaluación de abordaje territorial, relaciones internacionales y control de precursores químicos. |
|           |                                                            | Dirección Nacional                           | Del sistema de información, monitoreo y evaluación de programas sociales (SIEMPRO).                                      |
|           |                                                            | Organismo rector                             | Consejo Nacional de las Mujeres, Observatorio de Violencia contra las mujeres                                            |
|           |                                                            | Unidad                                       | De planeamiento estratégico y evaluación de la Educación Argentina.                                                      |
|           | Jefatura de Gabinete de ministros                          | Unidad                                       | De seguimiento y trazabilidad de las operaciones de comercio exterior.                                                   |
|           |                                                            | Dirección general                            | De monitoreo y estrategias de la com.                                                                                    |
|           |                                                            | Comisión                                     | Técnica de evaluación de riesgos ambientales.                                                                            |
|           |                                                            | Unidad                                       | Unidad de evaluación de riesgos ambientales (UERA).                                                                      |
|           |                                                            | Secretaría                                   | De evaluación presupuestaria.                                                                                            |
|           |                                                            | Subsecretaría                                | De evaluación del presupuesto nacional.                                                                                  |
|           |                                                            | Dirección nacional                           | De evaluación presupuestaria.                                                                                            |
|           |                                                            | Subsecretaría                                | De evaluación de proyectos con financiamiento externo.                                                                   |
|           |                                                            | Comisión                                     | De evaluación, coordinación y seguimiento de los procesos de redeterminación de precios.                                 |
|           | Ministerio del Interior y Transporte                       | Comisión                                     | De evaluación, coordinación y seguimiento de los procesos de redeterminación de precios.                                 |
|           | Ministerio de Justicia y Derechos Humanos                  | Dirección general                            | De planeamiento y monitoreo presupuestario.                                                                              |
|           | Ministerio de Desarrollo Social                            | Secretaría                                   | De coordinación y monitoreo institucional.                                                                               |
|           |                                                            | Subsecretaría                                | De coordinación, monitoreo y logística.                                                                                  |
|           | Ministerio de Economía y Finanzas Públicas                 | Unidad                                       | De coordinación y evaluación de subsidios al consumo interno.                                                            |
|           |                                                            | Consejo                                      | Asesor para evaluar el comportamiento ético de las asociaciones de consumidores.                                         |
|           | Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca               | Comisión                                     | Evaluadora de la producción porcina.                                                                                     |
|           |                                                            | Área                                         | De Control de Gestión del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP).                                         |
|           | Ministerio de Seguridad                                    | Dirección Nacional                           | De Proyectos, Evaluaciones de Normas y Cooperación Legislativa.                                                          |
|           | Ministerio de Educación                                    | Dirección Nacional                           | De información y evaluación de la calidad educativa (DiNIECE).                                                           |
|           |                                                            | Comisión Nacional                            | De evaluación y acreditación universitaria (CONEAU).                                                                     |
|           |                                                            | Área                                         | De Evaluación y Seguimiento del Programa Conectar Igualdad.                                                              |
|           | Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. | Subsecretaría                                | De evaluación institucional.                                                                                             |
|           |                                                            | Dirección                                    | General de Proyectos con Financiamiento Externo.                                                                         |
| Unidad    |                                                            | De Evaluación y Aseguramiento de la Calidad. |                                                                                                                          |

Nota: con base en el Proyecto GPS del Estado, iniciativa conjunta de CIPPEC (Gestión Pública) y ASAP <http://www.cippec.org/proyectos-en-curso-programa-gestion-publica>  
Fuente: CIPPEC.

|                                                                                                                                                        |                                                  |                                                                                                                           |                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Legislativo                                                                                                                                            | Ministerio de Salud                              | Dirección                                                                                                                 | De Supervisión y Monitoreo, Subsecretaría de Gestión de Servicios Asistenciales de la Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos. |
|                                                                                                                                                        |                                                  | Programas                                                                                                                 | REMEDIAR, Unidad de Monitoreo y Evaluación.<br>SUMAR, evaluaciones de impacto.                                                          |
|                                                                                                                                                        | Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social | Dirección Nacional                                                                                                        | Diseño, Evaluación y Monitoreo de Políticas de Protección Social.                                                                       |
|                                                                                                                                                        |                                                  | Organismo descentralizado                                                                                                 | Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).                                                                                 |
|                                                                                                                                                        | Cámara de Diputados                              | Comisión                                                                                                                  | De Análisis y Seguimiento de las Normas Tributarias y Previsionales.                                                                    |
|                                                                                                                                                        |                                                  |                                                                                                                           | Especial de Seguimiento de los Emprendimientos Hidroeléctricos de Yacretá, Corpus, Garabí y Roncador                                    |
|                                                                                                                                                        |                                                  |                                                                                                                           | Especial de Seguimiento Obras para el Aprovechamiento del río Bermejo                                                                   |
|                                                                                                                                                        | Bicameral                                        | Comisión                                                                                                                  | Revisora de Cuentas de la Administración (AGN)                                                                                          |
|                                                                                                                                                        |                                                  |                                                                                                                           | Bicameral de Seguimiento de Facultades Delegadas al P.E.N.                                                                              |
|                                                                                                                                                        |                                                  |                                                                                                                           | Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual                                                            |
| Bicameral para el Seguimiento del Tratamiento de las Negociaciones Agrícolas Internacionales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) |                                                  |                                                                                                                           |                                                                                                                                         |
| Bicameral de Monitoreo e Implementación del Nuevo Código Procesal Penal de la Nación                                                                   |                                                  |                                                                                                                           |                                                                                                                                         |
| Judicial                                                                                                                                               | Corte Suprema de Justicia de la Nación           | Bicameral Permanente de Investigación del Origen y Seguimiento de la Gestión y del Pago de la Deuda Exterior de la Nación |                                                                                                                                         |
|                                                                                                                                                        |                                                  | Oficina de la Mujer                                                                                                       |                                                                                                                                         |
|                                                                                                                                                        |                                                  | Oficina de Violencia Doméstica                                                                                            |                                                                                                                                         |

Fuente: CIPPEC.

## Acerca de la autora

La opinión de la autora no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

**Natalia Aquilino:** directora del Programa de Incidencia, Monitoreo y Evaluación de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política y posgraduada en Políticas Públicas y Desarrollo Local (Universidad Nacional de Rosario). Fue oficial de coordinación del Sistema de Naciones Unidas en la Argentina y oficial de Monitoreo y Evaluación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La autora agradece especialmente la valiosa colaboración de **Fabián Repetto, Gonzalo Diéguez, Federico Frascheri, José Gasparín, Agustina Suaya, Eva Arias y Sofía Estévez** por sus aportes y comentarios.

Este documento fue producido por CIPPEC como aporte al **Año Internacional de la Evaluación**.



Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org). CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Aquilino, N. (agosto de 2015). Hacia una política nacional de evaluación. **Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°151**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

Con los **Documentos de Recomendación de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, **CIPPEC** aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, e Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Política y Gestión de Gobierno, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local