

Agencia Nacional de Evaluación: Un diseño posible

Natalia Aquilino | Agustina Suaya | Eva Arias | Federico Frascheri | Sofia Estévez

La Argentina carece de una política nacional de evaluación ordenadora de la función política de monitorear y evaluar. Tampoco cuenta con una arquitectura normativa capaz de dotar de direccionalidad política a la función de evaluación en el Estado. Las leyes que existen se enfocan en el control del gasto y no interpelan sistemáticamente los resultados de desarrollo que se logran.

Tampoco existe un organismo de evaluación que se responsabilice por el despliegue de la política o el sistema nacional de evaluación. Solo existen esfuerzos aislados en algunos ministerios.

Las instituciones de evaluación de políticas públicas generan conocimiento y aprendizajes sobre aquello que funciona y aquello que no, para tomar mejores decisiones sobre las intervenciones estatales que afectan la vida de las personas. En América Latina los organismos de evaluación evolucionaron desde los años 70 permeando la administración pública a través de la puesta en marcha de sistemas e instituciones y la realización de evaluaciones con alcance y focos muy diversos.

Sin embargo, la Argentina todavía no desarrolló, más allá de la experiencia del Sistema Integrado de Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), un organismo capaz de liderar la práctica de evaluación en el Estado argentino.

En los últimos años se presentaron cuatro proyectos de ley que buscan crear un Organismo Evaluador de la Nación. Ninguno de ellos llegó a

ser tratado por el Congreso para convertirse en realidad. En la Argentina se encuentran presentes de manera parcial dos de las características que llevan a la instauración de sistemas de evaluación efectivos: i) la restricción presupuestaria, que requiere mayor efectividad de las acciones sobre las que se invierten recursos limitados y ii) la voluntad política e instituciones que puedan liderar este proceso, ya sea desde la Jefatura de Gabinete, el Ministerio de Finanzas o un ente autárquico suficientemente empoderado tanto en términos técnicos como políticos.

Este documento analiza los proyectos de ley, presenta un balance de fortalezas y puntos para mejorar y propone un diseño posible para una Agencia Nacional de Evaluación.

Entre sus posibles funciones se incluye: 1. regular el diseño de planes y programas con criterios rectores y conductas en evaluación; 2. diseñar un Plan Nacional de Evaluación que oriente y coordine la gestión de la evaluación; 3. articular recursos e información con actores relevantes de todos los sectores; 4. desarrollar capacidades de evaluación; 5. gestionar el conocimiento que surge de evaluaciones (seguimiento de las recomendaciones, difusión de resultados, hallazgos y aprendizajes); y 6. promover la articulación tanto hacia el interior del gobierno, como desde la Agencia con otros poderes del Estado y la sociedad civil.

RESUMEN EJECUTIVO

¿Para qué sirven las instituciones de evaluación?

Instituciones

Las instituciones de evaluación son organismos que instrumentan el sistema de evaluación, entendido como el conjunto de valores, prácticas e instituciones que tienen lugar en el marco de una política nacional de evaluación.

Las instituciones de evaluación apuntan a **generar conocimiento y aprendizajes sobre las políticas públicas** para tomar mejores decisiones sobre las intervenciones estatales que afectan la vida de las personas.

En eso pretenden, a su vez, alinear objetivos estratégicos de país con áreas prioritarias para evaluar; articular los esfuerzos en materia de evaluación al interior de la Administración Pública; difundir la cultura de evaluación en el sector público e institucionalizar procesos existentes. Además, ayudan a fortalecer la importancia de la evidencia dentro del ciclo de políticas: proveen estándares y metodologías uniformes y capacitan en evaluación a actores clave.

Finalmente, contribuyen a garantizar procesos transparentes de producción y difusión de la información; fomentan la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión e identifican políticas exitosas que pueden ser replicables en contextos pertinentes y con ajustes adecuados a las particularidades de cada caso.

Las instituciones de evaluación en el mundo

América Latina: entre la evaluación del plan y el presupuesto

Desde los años 70, en la región se desarrollaron distintos sistemas de evaluación articulados en torno a sectores de intervención (Lázaro, 2015). Además, 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 se suele identificar la evaluación del programa Progresas como el inicio de la práctica de evaluación sistemática de políticas sociales¹.

¹ Progresas fue un programa de transferencia monetaria condicionada implementado hacia fines de la década del '90 por el gobierno mexicano, el cual contenía un módulo importante de monitoreo y evaluación. Los resultados de la evaluación, presentados en 2001, mostraron que el programa tenía impactos significativos en materia de pobreza, educación, y salud. A partir de estos resultados, el nuevo gobierno que recientemente había ganado las elecciones en México, decidió ampliar el alcance del programa y modificar otras políticas sociales complementarias que estaban siendo implementadas de manera simultánea (Gertler et al, 2011; Levy y Rodríguez, 2005).

México continuó con su proceso de institucionalización con la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2005), un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. CONEVAL tiene dos funciones principales: medición de la pobreza y la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social. Así, este organismo implementa diferentes tipos de evaluación, como evaluaciones de diseño, de consistencia y resultados, de procesos y de impacto.

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. De manera similar a México, el modelo colombiano está enfocado en mirar la adaptación de las políticas públicas a ciertos objetivos o metas de gobierno. Sin embargo a diferencia de ese modelo, el mandato de realizar evaluaciones de impacto es de carácter constitucional (reforma 1991). En 1994 se creó el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA, sin embargo este organismo cobró relevancia a partir del gobierno de Uribe (2002) cuando el presidente comenzó a utilizar la información producida por el organismos para tomar decisiones de política pública (Departamento Nacional de Planeación, 2010; Banco Mundial, 2007).

El caso de Chile difiere de los modelos presentados previamente, en tanto está enfocado en garantizar la eficiencia del gasto. Desde 1994, el ministerio de Hacienda impulsó el uso de indicadores de desempeño y metas de gestión dentro del proceso de armado del presupuesto. En 1997, y luego de la firma de un Protocolo de Acuerdo entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, se inició el Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales. Tres años después, estos procesos se consolidaron con la creación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión.

Además de realizar un seguimiento continuo de los indicadores de desempeño y de producir anualmente los Balances de Gestión Integral, el Sistema de Evaluación y Control de gestión también hace uso de evaluaciones de procesos, comprensivas de gasto y de impacto². “[De las] Evaluaciones de Impacto participa un Comité Interministerial, conformado por un representante del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, siendo presidido por el representante de esta última cartera” (Ministerio de Hacienda). Las evaluaciones suelen ser realizadas por instituciones externas como universidades o consultoras y todo el proceso es

² Desde 2009 realizan “evaluaciones de programas nuevos”, asegurando que la evaluación sea considerada desde el momento en el que se planifica o inicia una nueva política pública.

Evaluación

monitoreado por el ministerio de Hacienda. Los informes finales sirven principalmente para informar el proceso presupuestario, aunque también tienen impactos en la gestión y continuidad de los programas (Arenas de Mesa y Berner Herrera, 2010).

La información producida por el Sistema de Evaluación y Control de Gestión suele ser muy utilizada por el sistema político, siendo la articulación entre metas, presupuesto y monitoreo y evaluación uno de los factores más fuertes del modelo chileno. Además, la sistematización de la información también contribuye a mejorar la rendición de cuentas y la participación del Poder Legislativo en el proceso de discusión presupuestaria.

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.

Algunos avances en materia de institucionalización de la evaluación en Argentina

Existen algunos elementos que se han definido como indicadores del grado de avance de la institucionalización de la evaluación en un país. Algunos de ellos incluyen: incorporar a la evaluación como práctica que se aplica en diversas áreas de política pública; la existencia de evaluadores que se especializan en diversos métodos y estrategias técnicas y la presencia de la profesión de evaluador con sus respectivas sociedades profesionales. Otro factor de gran relevancia en este sentido es el establecimiento de mecanismos institucionales que se anclan en el poder legislativo a partir de los cuales se realizan y/o diseminan resultados de evaluación.

La Argentina ha avanzado, al menos en forma incipiente, en varios de estos puntos. Así, en distintas áreas de política pública nacional y subnacional se incluyen estrategias de monitoreo y/o evaluación³. Además, nuestro país cuenta con al menos una sociedad profesional en la temática⁴ conformada por profesionales de perfiles diversos.

En cuanto al último punto mencionado existen distintas estrategias desde el poder legislativo para institucionalizar la práctica evaluativa desde el Estado. Todas ellas se manifiestan a partir de proyectos de ley que han tomado forma en distintas instancias, impulsadas por diversos actores.

Los proyectos de ley en la Argentina

En los últimos años se presentaron por lo menos cuatro proyectos de ley relacionados con la creación de un organismo evaluador de la Nación. Para analizarlo, observamos i) características del proyecto (cámara, cantidad de legisladores, estado parlamentario); ii) características del organismo creado (sistema/organismo, ubicación institucional y dependencia, motivación, funciones, composición y recursos y iii) productos (tipos de evaluación).

1. Proyecto de ley de evaluación obligatoria de programas sociales y creación de la Agencia Nacional de Evaluación (2010)

El proyecto de ley 3046-D-2010, presentado por Eduardo Amadeo y firmado por Laura Alonso y Margarita Stolbizer, entre otros⁵, fue girado a las comisiones de "Acción Social y Salud Pública", "Peticiónes, Poderes y Reglamento" y "Presupuesto y Hacienda". El proyecto perdió estado parlamentario en el año 2013, luego de ser reproducido en el expediente 1531-D-2012, al no obtener sanción por el pleno de la cámara.

Este proyecto se orienta a la evaluación obligatoria de todos los programas sociales que sean financiados y ejecutados en el marco del Poder Ejecutivo Nacional. Del mismo modo, promueve la creación de la Agencia Nacional de Evaluación, organismo descentralizado y autárquico dentro de la esfera del Poder Ejecutivo Nacional con sede en la Ciudad de Buenos Aires. Entre las funciones de la agencia se destacan:

- Corroborar el cumplimiento de las metas y el correcto empleo de los recursos públicos aplicados a los programas de desarrollo social.
- Definir los lineamientos de evaluación que deberían seguir las entidades a cargo de implementar los programas sociales.

Esta agencia se articula en torno a un directorio de 8 miembros, 5 de ellos con perfil de especialistas en la materia elegidos por el Ejecutivo, más un representante de cada una de las cámaras legislativas y un secretario ejecutivo. Además, cuenta con un comité académico compuesto por seis miembros.

Según este proyecto, la creación de un nuevo programa de desarrollo social debe primero estar sujeto a la elaboración de un análisis de "conveniencia, viabilidad y eficiencia" que considere las condiciones de contexto en el que se inserta el programa, los objetivos, prioridades, acciones y metas y los recursos y fuentes de financiamiento para solventar la intervención.

Proyectos

Agencias

³ Mapa Diagnóstico de la evaluación en la Argentina, red EvaluAR, 2016.

⁴ Red EvaluAR. <http://revaluar.wix.com/evaluar>

⁵ Los firmantes fueron: Eduardo Pablo Amadeo, - Gustavo Marcelo Zavallo, -Laura Alonso, -Margarita Stolbizer, Gladys Gonzalez - María Virginia Linares.

Desarrollo social

Entre las evaluaciones mencionadas se encuentran las de impacto, las evaluaciones de metas, y de acciones. En este proyecto, las evaluaciones podrían realizarse desde la agencia o a través de organismos independientes especialistas en la materia, provenientes de la academia o de la sociedad civil.

2. Proyecto de ley de Agencia Nacional de Evaluación de Políticas y Programas de Desarrollo Social (2011)

El proyecto de ley 2268-D-2011 para la creación de una Agencia Nacional de Evaluación de Políticas y Programas de Desarrollo Social fue presentado por los entonces diputados Gabriela Michetti, Jorge Triaca y Cynthia Hotton, en 2011. Caducó al no ser aprobado por la cámara, si bien fue girado a comisiones. El objeto era mejorar, a través de la evaluación, la aplicación, articulación y coordinación de la política nacional de desarrollo social, así como también transparentar y hacer más eficiente la asignación y el uso de recursos públicos.

La agencia propuesta es un ente público descentralizado y autónomo que tiene como objetivo la regularizar, realizar y coordinar la evaluación de las políticas de desarrollo social implementadas por el Poder Ejecutivo Nacional. Por un lado, esto tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de los objetivos planteados en la política de desarrollo social y, por el otro, garantizar la mejora continua en la ejecución de estas políticas.

Entre las funciones de la agencia propuesta se encuentran definir el sistema de evaluación y sus lineamientos metodológicos, y producir y brindar información relativa al estado de cumplimiento de los objetivos de las intervenciones para contribuir a la mejora de los programas. En este sentido, el proyecto de ley prevé que la agencia pueda emitir recomendaciones, advertencias o propuestas para reorientar, modificar o adoptar medidas para mejorar los programas. Vale destacar que el proyecto de ley establece plazos para que los funcionarios responsables de las políticas evaluadas respondan por escrito. De no darse lugar a los comentarios de la agencia o no informarse las razones por las que estos no fueran adoptados, la agencia está facultada para poner en conocimiento al ministro competente. Es también destacable que prevé la creación de un Observatorio de Calidad Evaluativa. Este organismo tendría como finalidad monitorear, registrar y sistematizar datos e información sobre la evaluación de las políticas y programas sociales. Su objetivo sería “proponer mejoras y/o alternativas en la excelencia evaluativa”.

La propuesta establece, a su vez, que las políticas y programas de desarrollo social “deben adaptar sus estructuras funcionales a los parámetros de medición cuantitativos y cualitativos” definidos por la agencia.

En cuanto a la estructura funcional de la agencia propuesta, su directorio estaría compuesto por un representante designado por el

defensor del Pueblo de la Nación, seis miembros elegidos por el Poder Ejecutivo (cuatro de los cuales deben ser o haber sido miembros del CONICET con especialización en políticas sociales). El directorio elegirá, de entre sus miembros, al director general. Se prevé, a su vez, la existencia de un Comité Asesor integrado por seis académicos⁶ propuestos por el Consejo Interuniversitario Nacional y el Consejo Rector de Universidades Privadas.

El proyecto de ley establece como obligatorias las evaluaciones de consistencia y las de impacto, así como también una instancia de evaluación estratégica de toda la política de desarrollo social para la valoración “del conjunto de políticas que aplique el Poder Ejecutivo dirigidas al logro de un objetivo común”. Al mismo tiempo, establece que la agencia debe presentar un informe anual frente a ambas cámaras del Congreso, al defensor del Pueblo y a la Auditoría General de la Nación, en el que dé cuenta de las evaluaciones realizadas, en proceso y planificadas, junto a “un análisis que permita valorar el impacto de las mismas en la disminución o no de los índices de pobreza e indigencia”.

3. Proyecto de ley del Consejo Nacional de evaluación de programas sociales (2014)

El proyecto 0751-S-2014, presentado por los legisladores Gabriela Michetti y Alfredo De Ángeli, fue girado a las Comisiones de Población y Desarrollo Humano y Presupuesto y Hacienda del Honorable Senado de la Nación. Perdió estado parlamentario a comienzos de 2016.

El proyecto apunta a crear el Consejo Nacional de Evaluación de Programas Sociales. Entre otros, sus objetivos consisten en diseñar el sistema de evaluación aplicable a los programas sociales nacionales y definir los lineamientos metodológicos de la evaluación y monitoreo de los programas sociales; producir y proveer información válida y confiable que apoye la continua mejora de los programas sociales; confeccionar informes anuales sobre el estado y la situación general de las evaluaciones; fomentar la vinculación entre el sector académico y el Estado, e impulsar y fortalecer la cultura de la evaluación.

Al frente de la institución se constituye un directorio con referentes del Poder Ejecutivo y del defensor del Pueblo, del que se elige un director general, y un Comité consultivo ad-honorem con representación de los Consejos Universitarios públicos y privados.

El tipo de evaluaciones que menciona explícitamente este proyecto de ley son evaluaciones de proceso y evaluaciones de impacto, pero admite la incorporación de otras no contempladas. Es preciso aclarar que el Consejo no tendría como prioridad realizar evaluaciones, sino formar un Sistema de Evaluación de referencia.

Programas sociales

4. Proyecto de ley de Agencia Nacional de Evaluación de Políticas Públicas (2015)

El proyecto de ley de Agencia Nacional de Evaluación de Políticas Públicas 2422-S-2015 fue presentado por el senador Juan Manuel Abal Medina en 2015. El proyecto fue girado a la Comisión de Asuntos Constitucionales de la cámara de Senadores y aguarda su tratamiento.

El racional de este proyecto es generar una agencia que provea de información de calidad y permita conocer los impactos producidos por las políticas públicas implementadas. Así, busca informar el proceso de toma de decisiones y mejorar la rendición de cuentas a la ciudadanía.

La agencia funcionaría como un órgano descentralizado dentro del ámbito de Jefatura de Gabinete. Además tendría autarquía económica financiera y personería jurídica propia.

A pesar que el foco de esta agencia parece estar centrado en la realización de evaluaciones de impacto, también contempla estudios como las evaluaciones de costo-beneficio y costo-efectividad. Entre las múltiples responsabilidades de la agencia se destacan:

- Realizar evaluaciones.
- Brindar capacitación y sensibilizar a funcionarios del gobierno nacional, provincial y municipal.
- Publicar y difundir los resultados, promoviendo el uso de la información generada.

La agencia sería administrada por un director ejecutivo con rango de secretario de Estado, con un mandato de cuatro años (con posibilidad de reelección). El director ejecutivo sería designado por el presidente de la Nación, aunque deberá contar con el acuerdo del Congreso (mayoría simple).

El proyecto también contempla el establecimiento de una red interministerial de evaluadores y la conformación de un Consejo Asesor ad honorem, el cual debería ser convocado como mínimo dos veces por año.

Aspectos positivos de los proyectos

Los proyectos de ley analizados coinciden en la importancia de las evaluaciones y en los ejemplos de organismos de evaluación regionales que se usan para inspirar los proyectos (CONEVAL, Sinergia, AEVAL).

El proyecto de ley de Evaluación obligatoria de programas sociales y creación de la Agencia Nacional de Evaluación (2010) hace explícita referencia al ciclo de vida de las políticas públicas, la retroalimentación que generan las evaluaciones y el fortalecimiento institucional que suponen.

Además, todos los proyectos de ley analizados brindan a la institución que crean un rol central en materia de evaluación, así sea que se enfocan en la política social o educativa, entre otras, o bien

a partir del diseño de sistemas de evaluación de referencia. En cuanto a los países asociados a una sólida experiencia, los proyectos mencionan los casos de Colombia, México y España.

Un segundo aspecto para destacar es que todos los proyectos definen algún tipo de evaluación, lo que permite reconocer el espíritu y enfoque que se quiere dar a cada una de las instituciones que proponen crear.

En tercer lugar, todos los proyectos presentan un nivel de composición a nivel dirección, tanto en la cantidad de referentes como en el origen de su elección (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, rectorados universitarios) que sugieren en la mayoría de los casos un equilibrio de poder para la Agencia o distribución de procedencia. Se identifica una preocupación por la idoneidad de los principales encargados de llevar adelante la iniciativa, de manera coherente con el objetivo de fortalecimiento institucional.

Aspectos para mejorar de los proyectos

Entre las cuestiones para desarrollar se encuentra el nivel de autonomía que tendrá la institución, que no es uniforme en los proyectos.

Por otro lado, si bien se ha destacado el hecho de que los proyectos mencionan explícitamente el tipo de evaluaciones deseadas, sería necesario que los proyectos profundicen en ello de manera de dar algún lineamiento claro para la posterior regulación de la agencia.

Al mismo tiempo, es necesario que los proyectos de ley presenten mayores definiciones sobre el rol de la agencia que se propone crear en el intercambio transversal (direcciones evaluadoras de cada una de las áreas de administración nacional) y multinivel (agencias evaluadoras existentes o para ser creadas por gobiernos provinciales o municipales). Además, es clave precisar las medidas de incentivos y, en última instancia, de *enforcement*, que garanticen que los lineamientos presentados por la agencia sean promovidos y respetados.

Por último, los proyectos no hacen referencia al modo de financiamiento ni a esquemas de participación social o de intercambio con la sociedad civil no organizada o corporativizada.

Los dos primeros proyectos analizados se enfocan exclusivamente en las políticas y programas de desarrollo social (nivel macro y sectorial), mientras que el tercero es más abarcativo e 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).

Políticas
públicas

Participación
social

Financiamiento

Recomendaciones para diseñar una Agencia Nacional de Evaluación

Evaluabilidad

En el marco de la construcción de una política nacional de evaluación (Aquilino, 2015), esto es, “...una política legislada que sirve como base para la evaluación a lo largo de distintas agencias o unidad gubernamentales” (Rosestein, 2013), es indispensable 1) superar la legislación orientada al control del gasto y proponer una política nacional de evaluación del programa de gobierno; 2) crear un organismo Evaluador de la Nación que coordine, fomente y amplíe la mirada evaluativa en los organismos del Estado, y 3) 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.

En ese sentido, crear una Agencia Nacional garantizará el análisis continuo del impacto y los resultados del gobierno antes, durante y después de la implementación de las políticas públicas. Para ello, la Agencia debe actuar como reguladora y gestora de los mecanismos de monitoreo y evaluación necesarios para que las iniciativas, planes y programas sean capaces de producir información sistemática y confiable que pueda retroalimentar el proceso político con datos relevantes.

Además, debe ocuparse de fortalecer las capacidades técnicas, políticas y de gestión del Estado para afianzar la cultura de la evaluación en la administración pública nacional brindando asistencia técnica a los organismos de los tres niveles de gobierno.

La Agencia de Evaluación debería tener una estrecha relación con las otras áreas de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (JGM), con funciones vinculadas a la planificación, presupuestación y seguimiento del gasto, a la vez que debe contribuir a legitimar las actividades de evaluación de políticas.

Para ello, es necesario que actúe sobre seis ejes principales⁷:

1. Regular el diseño de planes y programas a través del establecimiento de criterios rectores y de conductas en evaluación.
2. Diseñar el Plan Nacional Anual de Evaluación brindando orientación y coordinación de la gestión tanto de la autoevaluación como de la evaluación independiente a distintos niveles.
3. Articular recursos e información con actores relevantes de todos los sectores.
4. Desarrollar capacidades de evaluación entre actores relevantes y socios estratégicos.
5. Gestionar el conocimiento que surge de las evaluaciones mediante el seguimiento a la gestión de las recomendaciones, la difusión de los resultados, hallazgos y aprendizajes obtenidos.
6. Promover la articulación tanto hacia el interior del gobierno, como desde la Agencia con otros poderes del Estado y la sociedad civil.

Es deseable que la Agencia tenga un carácter autónomo con respecto a las diversas coyunturas políticas específicas, tomando a la cultura de evaluación como política de Estado de mediano-largo plazo e instalándose como un actor que trasciende las diferentes administraciones y aporta información confiable para nutrir el proceso de toma de decisiones.

Asimismo, deberá contar con mecanismos de gobernabilidad internos y externos que garanticen su legitimidad e independencia, con recursos humanos con conocimiento técnico en la materia y con el adecuado financiamiento para sus actividades.

Funciones

Así, algunas posibles competencias asociadas a cada eje de intervención serán:

1. Regular el diseño de planes y programas a través del establecimiento de criterios rectores y conductas en evaluación

- Participar en el desarrollo de planes y programas piloto para extraer aprendizajes que puedan servir para otras instancias de planificación como conocimiento acumulado del Estado.
- Diseñar estándares mínimos que garanticen la evaluabilidad de las iniciativas.
- Acordar y diseñar criterios de evaluación comunes y generales a las iniciativas (por ejemplo, eficacia, eficiencia, pertinencia, participación, etc.) o sectoriales (calidad educativa, inclusión social, productividad, etc.).
- Elaborar un código de ética de las evaluaciones de política pública argentinas.
- Definir estándares y realizar metaevaluaciones para analizar la calidad de las evaluaciones realizadas.

A partir de la generación de criterios rectores de evaluación y de pautas de conducta para evaluadores, la Agencia será la encargada de velar por la transparencia y objetividad de las prácticas de evaluación en el ámbito público.

2. Funcionar como organismo rector y coordinador a nivel nacional del Plan Nacional Anual de Evaluación

El diseño de un Plan Nacional Anual de Evaluación implicará la definición de un marco de prioridades para la selección de políticas (programas, proyectos) a evaluar.

- Planificar, ejecutar, analizar y difundir los resultados del plan nacional anual de evaluación con competencia a distintos niveles.
- Conducir la evaluación del plan de gobierno.
- Conducir la evaluación de las políticas públicas estratégicas.
- Conducir la evaluación de los planes y programas prioritarios.
- Conducir la evaluación de organismos clave.

Plan Nacional de Evaluación

⁷ Basado en Morra Imas, L. ; Rist, R.(2009)

3. Articular con actores pertinentes

La cercanía a la JGM le confiere a la Agencia de Evaluación jerarquía en el diálogo con otros actores relevantes, como organismos nacionales, provinciales y locales de control y temáticas afines (AGN, SIGEN, SIEMPRO), así como con instituciones públicas que han participado o vayan a participar en evaluaciones de programas, como las universidades nacionales o evaluadores independientes. Su vinculación estrecha con la JGM la dotaría de mayor capacidad de diálogo y articulación en el intercambio regulado o normado de información relevante y de recursos humanos, entre otros.

También, la institución podrá trabajar para fortalecer el desempeño nacional con relación a metas internacionales, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en coordinación con el Consejo Coordinador de Políticas Sociales), el seguimiento a la implementación de acuerdos internacionales o los compromisos de las metas de gobierno con organizaciones de la sociedad civil, etc. para nuestro país.

En este sentido, sería deseable que la articulación entre actores se institucione a través de la construcción de redes de relaciones al interior del gobierno nacional, con los gobiernos provinciales y con otros poderes del Estado, a través de una estrategia que establezca los mecanismos para generar y sostener esas redes.

4. Desarrollar capacidades de evaluación a actores relevantes y socios estratégicos

La formación y/o incorporación de expertos en evaluación resulta una condición indispensable para el sostenimiento de la Agencia. Por ese motivo, en línea con su objetivo de afianzar la cultura de evaluación nacional, la Agencia podrá tener, al menos en sus instancias iniciales, un rol de capacitador en monitoreo y evaluación para actores claves o potenciales socios, en coordinación con los organismos que actualmente cumplen parcial o sectorialmente esta función.

Asimismo, la Agencia podrá formalizar acuerdos con entidades académicas nacionales para formar técnicos que integren la Agencia central del programa y expertos de organismos nacionales con funciones análogas en materia de programación, supervisión, ejecución y gestión de evaluaciones en el resto del Estado y sus jurisdicciones.

5. Gestionar el conocimiento que surge de las evaluaciones: difusión de los resultados, hallazgos y aprendizajes en sus distintas áreas de actuación

La Agencia fungirá, además, como un gran reservorio de conocimiento sobre el desempeño del Estado. Como tal, tendrá la responsabilidad de sistematizar y dar a conocer a los distintos públicos los resultados de sus actuaciones. En este sentido, es esperable que se ocupe de:

- Compartir resultados preliminares con las dependencias responsables de los programas evaluados.
- Compartir recomendaciones, cuando existan, a las dependencias responsables de los programas evaluados.
- Dar seguimiento a la gestión de las recomendaciones: se deberían establecer plazos para la respuesta de los funcionarios responsables. Cuando los funcionarios resuelvan no adoptar las recomendaciones deberán presentar sus fundamentos. De no haber respuesta, la Agencia debería estar facultada para elevar las recomendaciones a las autoridades ministeriales correspondientes.
- Compilación y diseminación de informes de acuerdo al plan nacional de evaluación.
- Publicación de información basada en evidencia sobre temas clave de política pública.
- Producción de recursos, material de publicación sobre evaluación en formatos accesibles y abiertos.
- Rendición de cuentas sustantiva y presupuestaria sobre su desempeño.

Dado que se ha señalado como un desafío la escasa vinculación de la evaluación con el diseño de políticas, este eje es central para desarrollar actividades que permitan difundir las implicaciones e importancia de experiencias exitosas en materia de evaluación, a la vez que contribuye a una mejor percepción de las implicancias positivas de la evaluación para la calidad de las políticas públicas.

Para validar la labor de la Agencia ante los ministerios y la opinión pública y para mejorar la percepción de la importancia de evaluar, se recomienda difundir, además, casos en que las recomendaciones hechas por la Agencia se traduzcan en modificaciones a las políticas que contribuyan a una mejora en el cumplimiento de sus objetivos.

6. Coordinación/relacionamiento de la Agencia con otros actores

La Agencia Nacional de Evaluación será la encargada de producir, monitorear y/o sistematizar la información proveniente de los diversos ministerios o secretarías que lideren los planes o programas a ser evaluados. En ese sentido, la Agencia deberá designar a los responsables que se desempeñarán como enlaces con dichas instituciones. El rol de los enlaces será clave ya que la articulación entre distintos organismos de gobierno puede ser un desafío en muchos casos, por diversas causas. Por esto, la expresa manifestación de los principales líderes políticos acerca de la importancia del trabajo conjunto será clave para facilitar procesos de comunicación intergubernamental.

A su vez, la Agencia será la responsable de elaborar los informes que serán presentados tanto a la Presidencia de la Nación, a través del jefe de Gabinete, como al Congreso de la Nación respecto de los indicadores más relevantes. Los informes podrán abarcar desde la marcha del gobierno -como los informes del

Actores clave

Aprendizajes

jefe de Gabinete de Ministros al Congreso de la Nación o el seguimiento a las metas de gobierno- hasta el impacto social agregado a través los resultados de los planes y programas implementados.

Además, **dichos informes deben ser públicos** para que la ciudadanía conozca los avances y participe del seguimiento conjunto. También podrán acceder a las mismas organizaciones de la sociedad civil, entidades académicas y organismos internacionales que interactúan con las diversas políticas impulsadas desde el gobierno nacional, como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas.

Por otro lado, de considerarse necesario, la gobernabilidad de la Agencia o las mismas evaluaciones de los planes y programas podrían

involucrar a actores como universidades y organizaciones de la sociedad civil.

La creación de una Agencia Nacional de Evaluación que cuente con un enfoque amplio y transversal como el aquí propuesto suele ser el modelo adoptado por países con gran tradición en evaluación. Es, también, el modelo que muchos países con menor grado de institucionalización de prácticas de rendición cuentas están buscando adoptar en evaluación (Morra Imas, 2009). Esta propuesta enuncia algunos lineamientos y busca ser un insumo para una discusión amplia que involucre al Ejecutivo, al Congreso, a los organismos que ya vienen cumpliendo funciones de evaluación y a las instituciones académicas que nutren esta conversación.

Tabla 1.
Principales características de los proyectos de ley de Agencia Nacional de Evaluación presentados al Congreso

		Evaluación obligatoria de programas sociales y creación de la Agencia Nacional de Evaluación	Agencia Nacional de Evaluación de Políticas y Programas de Desarrollo Social	Creación de la Agencia Nacional de Evaluación de Políticas Públicas	Consejo Nacional de evaluación de programas sociales
Proyecto	Cámara	Diputados	Diputados	Senadores	Senadores
	Cantidad legisladores	6 (2 PF, 2 PRO, 2 GEN)	3 (2 PRO, 1 VPP)	1 (FPV)	2 (PRO, Unión por Entre Ríos)
	Estado parlamentario	Reproducido en marzo 2012 por Amadeo (Frente Peronista). Girado a comisiones (26.03.2012). Caduca (ley 23.821)	Girado a comisiones (a Peticiones el 30.11.2011). Caduca (ley 23.821)	Girado a comisión (05.08.2015)	Pérdida de estado parlamentario (ley 23.821)
Panorama institucional	Sistema/ organismo creado	Agencia Nacional de Evaluación	Agencia Nacional de Evaluación de Políticas y Programas de Desarrollo Social	Agencia Nacional de Evaluación de Políticas Públicas. Única no dirigida exclusivamente a políticas sociales.	Consejo Nacional de evaluación de programas sociales
	Ubicación institucional	Poder Ejecutivo Nacional	Poder Ejecutivo Nacional	PEN (Jefatura de Gabinete de Ministros)	Poder Ejecutivo Nacional
	Motivación	a. Eficiencia y transparencia en el uso de recursos públicos b. Contexto regional en la materia (México, España, Chile)	a. Fortalecimiento institucional y modernización estatal b. Mejorar la calidad de las políticas c. Contexto regional (México, España)	a. Rendición de cuentas b. Fortalecimiento institucional c. Contexto regional (México, España, Colombia)	a. Fortalecimiento institucional y modernización estatal b. Mejorar la calidad de las políticas: racionalizar toma decisiones y retroalimentación en proceso elaboración política pública.
	Funciones	a. Revisar cumplimiento del objetivo social de programas. b. Preparar un informe anual sobre la política y programas de desarrollo social con base en los resultados de las evaluaciones. Emitir recomendaciones a PE. c. Impulsar y fortalecer la cultura de la evaluación. d. Promover mecanismos de acceso a las bases de datos de las evaluaciones. e. Emitir lineamientos de evaluación para programas sociales	a. Diseñar sistema de evaluación de políticas sociales. b. Producir y proveer información confiable c. Capacitar y asistir técnicamente a los funcionarios d. Confeccionar un informe anual sobre el estado y la situación general de las evaluaciones para la toma de decisiones a nivel institucional e. Crear un Observatorio de calidad evaluativa destinado al monitoreo, registro y sistematización de datos sobre la evaluación de las políticas y programas sociales.	a. Evaluar las políticas que defina en su Plan Anual de Evaluación. b. Capacitar funcionarios (Nacionales, provinciales y municipales) c. Definir lineamientos y apoyar metodológicamente a los organismos de la Administración Pública d. Publicar y difundir los resultados de las evaluaciones realizadas	a. Diseñar sistema de evaluación de programas sociales. b. Definir lineamientos metodológicos de evaluación y monitoreo. c. Producir y proveer información confiable que apoye la continua mejora. d. Revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo de los programas. e. Confeccionar un informe anual sobre el estado de las evaluaciones para la toma de decisiones a nivel institucional. Fomentar vínculo sector académico-Estado. f. Impulsar la cultura de la evaluación.
	Composición y recursos	Directorio de 8 miembros (1 Diputados, 1 Senadores, 5 elegidos por PEN). Comité Académico de 6 integrantes elegidos por CRUP y CIN. No menciona presupuesto.	Directorio: 1 representante Defensor del Pueblo, 6 PE-4 CONICET-. Comité asesor; 6 académicos del CIN y del CRUP. No menciona presupuesto.	Director ejecutivo; menciona Consejo Asesor. No menciona presupuesto.	Directorio 7 miembros (1 del Defensor del Pueblo, 6 del PE por concurso público de antecedentes), eligen a DG; Comité Consultivo 7 miembros (4 CIN, 3 CRUP). No especifica partida presupuestaria para el financiamiento.
Productos	Tipos de evaluación	Evaluaciones de impacto, evaluación de metas y acciones.	Evaluación del desempeño, consistencia e impacto; estratégica cada cuatro años de toda la política nacional de desarrollo social	Evaluaciones Basadas en Evidencia, impacto, de costo-beneficio (puede incluir otras)	Evaluación de impacto, evaluación de proceso (puede incluir otras)

Fuente: CIPPEC. Elaboración propia en base a los proyectos de ley 3046-D-2010, 2268-D-2011, 2422-S2015 y 0751-S-2014.

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

Arenas de Mesa, A. y Berner Herrera, H. (2010). "Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central" http://www.dipres.gob.cl/572/articles-60578_doc_pdf.pdf

Banco Mundial (2007). *Diagnóstico del Sistema Nacional de SyE de Colombia: SINERGIA*. http://www.worldbank.org/ieg/ecd/docs/Sinergia_esp.pdf

Castro, M.F.; Lopez-Acevedo, G.; Beker Busjeet, G. y Fernandez Ordonez, X.; *El Sistema de M&E de México: Un salto del nivel sectorial al nacional*, Serie de Documentos de Trabajo DCE, N° 20; Grupo Independiente de Evaluación, Banco Mundial; Washington, 2009.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2013). <http://www.coneval.gob.mx>. Retrieved 08 05, 2013, from <http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx>

Cunill Grau, N. y Ospina Bozzi, S.; *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina*; Banco Mundial, CLAD, 2008.

Grupo de Evaluación Independiente Banco Mundial. (2007). <http://www.worldbank.org/ieg>. Retrieved 08 05, 2013, from http://www.worldbank.org/ieg/ecd/docs/Sinergia_esp.pdf

Departamento Nacional de Planeación (2010). *15 años del Sistema de Seguimiento y Evaluación en Colombia - Sinergia: Una mirada desde las evaluaciones de política pública más relevantes*. <http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/colombia/c1.pdf>

Kaufmann, J.; Sanginés, M.; y García Moreno, M. (editores) (2015); *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. BID.

Lazaro, B.; *Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y Argentina*, Colección Estudios N°15, Serie Estados de la cuestión, Área Finanzas Públicas; EUROsociAL; 2015.

Merino, M. (2007). *La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas*. Madrid: Agencia de Evaluación y Calidad.

Morra Imas, L. ; Rist, R.(2009). *The road to results. Designing and conducting effective evaluations* The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Red Argentina de Evaluación (EvaluAR) (2015); *Hacia un mapa diagnóstico de la evaluación en Argentina*.

Rutman, L. (1980). *Planning useful evaluations. Evaluability assessment*. Beverly Hills: SAGE.

Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados. (2013). <https://sinergia.dnp.gov.co>. Retrieved 08 05, 2013, from <https://sinergia.dnp.gov.co/PortalDNP/default.aspx>

Smith, M. (1989). *Evaluability assessment: A practical approach*. Norwell: Kluwe.

Strosberg, M. A., & Wholey, J. S. (1983). *Evaluability Assessment: From Theory to Practice in the Department of Health and Human Services*. *Public Administration Review*, 66-71.

Wholey, J. S. (1994). *Assessing the feasibility and likely usefulness of evaluation*. In J. S. Wholey, H. Hatry, & K. Newcomer, *Handbook of Practical Program Evaluation*. San Francisco: Jossey Bass.

Youtie, J., Bozeman, B., & Shapira, P. (1999). *Using an evaluability assessment to select methods for evaluating state technology development programs: the case of the Georgia Research Alliance*. *Evaluation and Program Planning*, 55-64.

Zaltsman, Ariel (2006) Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Five Latin American Countries: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica and Uruguay. Grupo de Evaluación Independiente, Serie de documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad de evaluación, No. 16. Washington, D.C.: Grupo de Evaluación Independiente, Banco Mundial.

La opinión de los autores 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). Es docente de la Maestría en Evaluación de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER) y del Diplomado en Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de General de San Martín (UNGSM) y consultora nacional e internacional. 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).

Eva Arias: Coordinadora de proyectos del Programa de Incidencia, Monitoreo y Evaluación. Magíster en Políticas Públicas, Universidad de Columbia. Licenciada en Sociología, Universidad de Buenos Aires (UBA). Es docente en la Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo de la Universidad San Martín y consultora independiente. Ha trabajado en análisis y monitoreo y evaluación de programas sociales en organismos de gobierno, ONGs y en consultorías del sector privado.

Agustina Suaya: Coordinadora de proyectos del Programa de Incidencia, Monitoreo y Evaluación. Magíster en Políticas Públicas, especialización en evaluación y análisis de datos, The George Washington University. Candidato a magister en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. Ha trabajado como consultora del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo realizando evaluaciones de impacto y planes de monitoreo para proyectos en América Latina y África. Anteriormente trabajó como consultora externa para distintos organismos públicos a nivel nacional y subnacional.

Sofía Estévez: Analista del Programa de Incidencia, Monitoreo y Evaluación. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de San Andrés) y estudiante avanzada de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella. Fue consultora externa del programa de Incidencia, Monitoreo y Evaluación de CIPPEC y en el presente se desempeña como asistente de proyectos de dicho programa.

Federico Frascheri: Consultor del Programa de Incidencia, Monitoreo y Evaluación. Licenciado en Ciencias Políticas y Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad Católica Argentina). Estudiante avanzado de la Maestría en Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Buenos Aires.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Aquilino, N. Arias, E. Suaya, A. Estévez, S. y Frascheri, F. (Abril de 2016). Hacia una política nacional de evaluación. **Documento de Políticas Públicas / Análisis N°164**. Buenos Aires: CIPPEC.

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

Con los **Documentos de Análisis 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, y presenta recomendaciones propias.

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, y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación, Protección Social y Salud, Política Fiscal, Integración Global, Justicia y Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.