



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Los aportes del Programa de Evaluación de Políticas Públicas a la implementación de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en la Administración Pública Nacional"

Conte, Romanela

2015

Cita APA: Conte, R. (2015). Los aportes del Programa de Evaluación de Políticas Públicas a la implementación de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en la Administración Pública Nacional".

Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Estudios de Posgrado Asociación Argentina de Presupuesto y
Administración Financiera Pública Especialización en Gestión Pública por
Resultados

*“Los aportes del Programa de Evaluación de Políticas Públicas a la implementación de la Gestión
para Resultados en el Desarrollo en la Administración Pública Nacional”*

Romanela Conte
Licenciada en Trabajo Social
Cohorte 2012/2013

Tutor de la Tesina
Lic. Pablo D’Alessandro

Noviembre de 2015



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Portada de aprobación de los Evaluadores

ESTA TRABAJO HA SIDO APROBADO POR LA CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA
POR RESULTADOS.

.....

EVALUADOR

.....

EVALUADOR

Índice

Acrónimos	4
Prólogo	6
1. Introducción	7
2. Marco de referencia	9
3. El Modelo de Gestión para Resultados en el Desarrollo	14
3.1 Los pilares de la Gestión por Resultados y la Cadena de Valor Público	16
3.2 La Articulación Plan-Presupuesto-Evaluación	19
3.3 Avances de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en la Administración Pública Nacional Argentina	22
A. Marco Legal Normativo	23
B. La Planificación en la Administración Pública Nacional	27
C. El Presupuesto en la Administración Pública Nacional	28
4. La Evaluación como herramienta de retroalimentación de Políticas en el marco de la Gestión Orientada a Resultados	31
5. La Evaluación de Políticas Públicas en la Administración Pública Nacional	35
6. El Programa de Evaluación de Políticas Pública	40
6.1 Los desafíos del Programa de Evaluación y sus aportes a la Gestión para Resultados en el Desarrollo	44
7. Conclusiones.....	49
8. Referencias Bibliográficas.....	51
Normativa.....	51
Bibliografía.....	52

Acrónimos

AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
AFIP	Agencia Federal de Ingresos Públicos
ALC	América Latina y el Caribe
ANA	Administración Nacional de Aduana
ANSES	Agencia Nacional de Seguridad Social
ANSSAL	Administración Nacional de Seguro de la Salud
APN	Administración Pública Nacional
ATP	Análisis Transversal del Presupuesto
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CNCPS	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
CONVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DGI	Dirección General Impositiva
GpR	Gestión por Resultados
GpRD	Gestión para Resultados en el Desarrollo
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INSSJP	Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
JGM	Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación
METSS	Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONIG	Oficina Nacional de Innovación de la Gestión
PCCC	Programa Carta Compromiso con el Ciudadano
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PEPP	Programa de Evaluación de Políticas Públicas
PpR	Presupuesto por Resultados

PRODEV Programa de Apoyo a la Implementación de la Gestión para Resultados en la Administración Pública Nacional

RENAPER Registro Nacional de las Personas

RPI Registro de la Propiedad Inmueble

SEP Sistema de Evaluación Prodev

SIDIF Sistema Integrado de Administración Financiera

SIEMPRO Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales

SIG Sistema de Información de la Gestión

SINTyS Sistema de Identificación Nacional Tributaria y Social

SIP Sistema de Información Parlamentaria

SISEG Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión

TM Tablero de Metas

UNSAM Universidad Nacional de San Martín

Prólogo

La presente tesina se realizó en el marco de la Especialización en Gestión Pública por Resultados dictada por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

Tanto la evaluación de políticas públicas como la Gestión por Resultados han tomado gran importancia en la Administración Pública Nacional, en pos de mejorar el accionar del Estado a partir de un diálogo más informado que involucre las herramientas, los aprendizajes y la evidencia recogida.

Mi trayectoria profesional en el Programa de Apoyo a la Implementación de la Gestión para Resultados en la Administración Pública Nacional (PRODEV) como en el Programa de Evaluación de Políticas Públicas de la Jefatura de Gabinete de Ministros me acercó abundante información teórico – práctica que me despertó un especial interés en el tema. Es así que a lo largo de la tesina abunda un detallado análisis normativo, una seleccionada bibliografía teórica e impresiones personales sobre el tema.

Por último, un especial agradecimiento al tutor de esta tesina, el Lic. Pablo D'Alessandro, que con sus aportes y comentarios enriqueció el proceso de elaboración y el resultado del presente documento.

1. Introducción

Las políticas públicas apuntan a impactar sobre realidades cambiantes y se caracterizan por lógicas de implementación complejas, en tensión inter-burocrática y enfrentando muchas veces intereses contrapuestos. La evaluación de políticas públicas como componente del ciclo de gestión, no se encuentra ajena a este contexto. Por ello, contar con la capacidad para evaluar el accionar público significa no solo contar con las habilidades técnicas, sino también con capacidad para desenvolverse en escenarios complejos, salvar obstáculos y poder formular recomendaciones sobre las estrategias y diseños de las políticas. Es decir, el fortalecimiento de las capacidades de evaluación de políticas públicas es un valor estratégico para el accionar del Estado, pero no por eso suficiente para el fortalecimiento de la Gestión.

El Estado argentino tiene el desafío de producir un salto cualitativo en términos de sus capacidades de evaluación, propiciando y promoviendo el desarrollo de habilidades al interior del estado que permitan emitir juicio valorativo sobre el diseño, la eficacia y la eficiencia de los procesos, el cumplimiento de los objetivos en términos de resultados e impactos y de esta forma mejorar el accionar público.

Es así que con el objetivo de institucionalizar los procesos de evaluación de políticas públicas en la Administración Pública Nacional y potenciar las capacidades para su desarrollo, en el año 2013 la Jefatura de Gabinete de Ministros crea (por Resolución Nº 416/2013) el Programa de Evaluación de Políticas Públicas.

El presente trabajo se propone analizar el papel del Programa de Evaluación de Políticas Públicas en el fortalecimiento del pilar de evaluación en la Gestión para Resultados en el Desarrollo de la Administración Pública Nacional.

Para ello el trabajo se estructura en torno a dos grandes temas, la Gestión por Resultados y la Evaluación de Políticas Públicas. En primer lugar se presenta el marco de referencia, es decir la situación actual en materia de evaluación de políticas públicas en la Administración Pública Nacional que da lugar a las preguntas y objetivos que guían el presente trabajo.

Posteriormente se describe y analiza el concepto de Gestión por Resultados, tomando en cuenta los antecedentes del modelo y las transformaciones que ha sufrido a lo largo de los años, sus características principales y sus componentes. Se analizara el desarrollo del modelo en la Administración Pública Nacional y las acciones que llevan adelante los organismos rectores en la materia.

Por último se realiza un análisis conceptual sobre la Evaluación de Políticas Públicas que comprende sus aspectos teórico- metodológicos como así también la dimensión política de la misma. Esto permitirá comprender el papel del Programa de Evaluación de Evaluación de Políticas Públicas, sus alcances y limitaciones, y las posibilidades para integrar a la evaluación como componente dentro del ciclo de las políticas y fortalecer la Gestión por Resultados.

2. Marco de referencia

El Estado Argentino, viene realizando acciones tendientes a la búsqueda de una mayor eficiencia en la gestión pública, es así que la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), lleva adelante desde el año 2012 Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyo objetivo consiste en brindar a los países de la Región recursos financieros, instrumentos técnicos y conocimientos para implementar iniciativas tendientes a ubicar en el centro de la gestión pública los resultados que los gobiernos se han comprometido a alcanzar.

Implementado por un comité compuesto por la Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional, la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público (ambas de la JGM) y por la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía, el Estado Argentino ha adoptado un enfoque gradual para comprender e implementar nuevas formas de responsabilización (sobre todo en los niveles intermedios) y de administración, con miras a articular los procesos de Planificación- Presupuesto, Monitoreo y Evaluación en los organismos de la APN.

Se ha puesto especial énfasis en lograr que los organismos sean los principales referentes en la comunicación y generalización de una nueva cultura organizacional, donde el respeto por las normas y procedimientos, aunque necesario, no es el único criterio para evaluar la calidad de una gestión.

Nada de esto es sencillo e implica un trabajo diario de concientización de los actores acerca del valor del modelo y de sus herramientas para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública Nacional (APN).

Para poder medir los avances en la implementación del modelo, en el año 2007 y 2012 el BID ha realizado un estudio denominado Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), cuyo propósito es analizar el grado de avance e institucionalización de las prácticas e instrumentos de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) en el sector público de los países de América Latina y el Caribe (ALC) y comparar los resultados obtenidos en ambos momentos. Es un instrumento de diagnóstico para evaluar la capacidad institucional de los gobiernos para la implementación de la GpRD. El objeto de evaluación del SEP son los cinco pilares de la GpRD: (i) Planificación orientada a Resultados, (ii) Presupuesto basado en Resultados, (iii) Gestión financiera pública (incluyendo auditoría y adquisiciones), (iv) Gestión de programas y proyectos (incluyendo el sistema de inversión pública) y (v) Seguimiento y evaluación de la gestión pública.

El SEP está diseñado para identificar la evolución de las prácticas de gestión de un país y, desde ahí, contribuir al fortalecimiento de los sistemas nacionales de gestión y las capacidades institucionales, de acuerdo a las realidades de cada país.

A diferencia de otros instrumentos de diagnóstico de GpRD cuya unidad de análisis es una institución específica, examina las capacidades del sector público en conjunto y no sólo de una institución en particular. De esta manera el SEP es un instrumento que sirve tanto para que los países realicen seguimiento a la evolución de su capacidad para implementar GpRD, como para que el PRODEV detecte los cambios que se han generado mediante la implementación de los proyectos financiados por el BID.

El estudio comprende cuatro etapas secuenciales: durante la primera se analiza el marco legal e institucional que sustentan el funcionamiento y la interrelación entre los pilares, y se analizan los diagnósticos existentes y otras fuentes secundarias, como estudios e investigaciones. En la segunda etapa se realizan entrevistas a funcionarios de gobierno de las principales áreas de gestión para completar la información sobre los pilares. En la tercera

etapa se asignan valores a las variables en base a la información y la documentación obtenida, y se elabora un borrador. Finalmente, el cuarto paso consiste en la validación de los informes con las autoridades del país, requisito indispensable para poder divulgar la información. El promedio de todos los indicadores deriva en un índice que muestra la capacidad de GpRD de un país. Este índice toma valores de 0 a 5, siendo este último la mejor calificación

Los resultados de este estudio señalan que Argentina continúa en la trayectoria de la implementación gradual de la GpRD. Este es un camino por naturaleza largo y no exento de dificultades, que implica un cambio generalizado en la cultura institucional pública de carácter transversal.

El cuadro que se presenta a continuación muestra cual ha sido el resultado del estudio para la APN y su comparación en ambos períodos.

Pilares	2012	2007
Primer Pilar: Planificación Orientada a Resultado	2.4	2.2
Segundo Pilar: Presupuesto por Resultados	2.3	2.1
Tercer Pilar: Gestión Financiera Pública	3.4	3.3
Cuarto Pilar: Gestión De Programas Y Proyectos	2.1	1.5
Quinto Pilar: Monitoreo Y Evaluación	0.8	0.8*
Promedio	2.2	1.8*

(*) Se excluye el componente de sistemas de información estadística que en el 2007 tuvo un valor de 2.9. El puntaje original para el quinto pilar en el 2007, incluyendo estadística, fue de 1.2, y el promedio original de los cinco pilares fue de 2.0.

Fuente: Diagnóstico de la capacidad institucional para implementar la gestión para resultados en el desarrollo mediante la metodología del SEP INFORME DE AVANCE 2007 - 2012 ARGENTINA.

El estudio señala que en los últimos cinco años se observan progresos en diversas áreas. En lo que se refiere a la planificación se han reforzado las capacidades estratégicas, con una serie de iniciativas de carácter sectorial, concretados en planes de largo y mediano plazo. En relación a Presupuesto por Resultados (PpR) se ha mantenido la práctica de elaboración del Presupuesto Plurianual y también se ha perseverado en el Programa de Evaluación de Calidad del Gasto, con la aplicación de indicadores de desempeño a programas de varias jurisdicciones, como una prueba piloto. En cuanto a la gestión financiera pública se está empezando a articular la información contenida en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIDIF) con la del Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN II); la Oficina Nacional de Contrataciones ha ampliado la cobertura, alcance y medios de sus cursos de capacitación en materia de adquisiciones y ahora prácticamente la totalidad de las entidades del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) se encuentran bajo la cobertura del sistema de control interno.

Respecto a gestión de programas y proyectos, se han reforzado las capacidades planificadoras y se han implementado diversos mecanismos para incentivar y medir resultados a nivel sectorial, destacándose avances especialmente en los ministerios de Educación y Salud.

Finalmente, en lo referido al seguimiento y evaluación de la gestión pública, se destacan los cursos de capacitación en evaluación de políticas públicas para funcionarios públicos organizados por la JGM, pero el progreso ha sido limitado en cuanto a las capacidades institucionales de seguimiento y evaluación de la gestión pública.

Es decir que el modelo de GpRD ha tenido mejoras en el último quinquenio. El pilar con mayores progresos ha sido el de gestión de programas y proyectos, seguido por planificación, presupuesto por resultados y gestión financiera pública. La única área que – en términos agregados – no muestran progresos significativos es monitoreo y evaluación,

aunque el informe también señala que este desarrollo no debería ser motivo de especial inquietud, ya que es evidente la preocupación gubernamental por efectuar mejoras, existiendo además una serie de iniciativas en marcha con este propósito (BID 2013).

Estos resultados y la observación realizada por el BID sobre la preocupación gubernamental por efectuar mejoras en este campo, nos invita a preguntarnos si es el Programa de Evaluación de Políticas Públicas (PEPP) de la JGM una herramienta adecuada para fortalecer el pilar del monitoreo y evaluación del modelo de GpRD de la APN.

En este sentido el presente trabajo se propone:

- Estudiar el papel del PEPP tiene en el fortalecimiento del pilar de Monitores y Evaluación para el desarrollo del modelo de GpRD en la APN.
- Analizar los objetivos que se plantea el programa y su pertinencia en función de las vacancias que existen en la APN en materia de evaluación de políticas pública.
- Identificar las capacidades y la institucionalidad del programa para lograr el logro de sus objetivos.
- Evaluar si las acciones que se están llevando adelante son adecuadas y suficientes o es necesario incorporar otras dimensiones o líneas de acción.

3. El Modelo de Gestión para Resultados en el Desarrollo

Desde inicios de la década del setenta, cuando comienza a introducirse este concepto procurando re-definir las líneas de acción sobre la administración del sector público y la concepción del Estado, han existido diferentes enfoques sobre lo que debe entenderse como Gestión por Resultados (GpR).

Los orígenes del modelo en los países desarrollados están vinculados estrechamente a las cuestiones déficits fiscales producidos como consecuencia de la crisis del petróleo de los años 70 y la necesidad de aplicar medidas de austeridad tendientes a la reducción del gasto público que generaban esos desequilibrios. Las corrientes políticas neoliberales postularon en ese momento que el Estado de Bienestar, con la estructura burocrática que lo sustentaba, era la causa de los desequilibrios financieros y entonces el presupuesto público debía manejarse con los criterios gerenciales que tan bien gestionaban a las empresas privadas que competían en aquel mercado que todo lo ordenaba, casi como si lo guiara la mano de Dios.

Esa mirada sobre el Estado es rápidamente adoptada en América Latina y Argentina donde las reformas tienen las características propias de la reducción del tamaño del Estado y de las funciones que éste debía cumplir. La concepción de esas reformas incluía patrones de funcionamiento para los gerentes públicos, su independencia en la administración de recursos financieros y humanos, y la asignación de incentivos en función de los resultados obtenidos.

Tanto el enfoque neoliberal de la cuestión económica como la versión más ortodoxa de la Gestión por Resultados -que pretendía transpolar técnicas de *management* o gerenciamiento del sector privado al sector público- son fuertemente cuestionados a finales de los 90, verificándose en la Argentina en el año 2001 una de las más profundas crisis en la historia del país.

Es así que aquella versión ortodoxa, donde el servicio público debe atender con eficiencia, eficacia y economía los requerimientos de los usuarios-clientes (no los ciudadanos), fue modificándose hasta llegar a una nueva concepción denominada Gestión para Resultados en el Desarrollo. Esta nueva concepción, definida en el documento “La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe” publicada por el BID en 2010, se describe “como una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país”¹.

Aquí entran a jugar categorías como valor público, cambio social o equidad, que resultan aspectos esenciales para una visión política del Estado que promueva el desarrollo productivo atendiendo a la inclusión social y la asignación de derechos de diversos sectores de la sociedad.

Una forma de gestión sustentada en esas bases, a diferencia de las formas tradicionales de administración que se preocupaban fundamentalmente por el cumplimiento de normas y procedimientos, asigna especial importancia a la relación impacto- resultados- productos- recursos, la llamada “Cadena de Valor Público”. Se privilegia la función orientadora de los fines en la elección de los medios, y se evalúa la situación presente y las decisiones a tomar, a la luz del futuro deseado.

Las características de este tipo de modelo, requieren de una cultura administrativa que admita la definición clara de los objetivos de las organizaciones, focalizados en sus aspectos sustanciales y no como procesos formales para cumplir con la norma. De esta

¹ García López R, García Moreno, M. “La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe”. Banco Interamericano de Desarrollo. 2ª Edición. (2010).

manera la evaluación de la gestión pública pone foco, no solamente en el respeto a la regla, sino que observa el cumplimiento de metas y resultados.

La GpRD se presenta entonces como una estrategia integral que toma en cuenta los distintos elementos del ciclo de gestión, se origina en la planificación, pasa por su instrumentación a partir del presupuesto, la gestión financiera y de proyectos, cerrándose con el monitoreo y evaluación, todos pilares claves e indispensables para que el proceso de creación de valor público consiga los resultados buscados.

3.1 Los pilares de la Gestión por Resultados y la Cadena de Valor Público.

Es posible identificar cinco pilares o macro procesos que operan sobre una determinada cadena de valor público: la planificación estratégica y operativa, el presupuesto, administración de recursos, el monitoreo y la evaluación, y el control de gestión y rendición de cuentas.

La Planificación Estratégica es el proceso que define el rumbo de las políticas del Estado y se precisan sus resultados, en distintos niveles y ámbitos, así como las medidas de política, las acciones de regulación y el perfil de producción pública necesarios para alcanzarlos.

El Presupuesto asigna los recursos requeridos para obtener la producción pública sobre la base de criterios que privilegian las prioridades políticas y el desempeño de las organizaciones. Atento esta definición, es deseable que el proceso presupuestario esté guiado por el logro de los objetivos de política pública planeados, considere las prioridades de políticas, la eficacia y eficiencia alcanzada por los diferentes programas, y las restricciones financieras en un marco de responsabilidad fiscal.

La Administración de Recursos es el proceso mediante el cual se administran los recursos financieros, humanos, y las compras y contrataciones. Se encuentra al servicio de los directivos públicos, de manera tal de posibilitar un adecuado desempeño de las organizaciones públicas a su cargo y el logro de los objetivos de política pública bajo su responsabilidad.

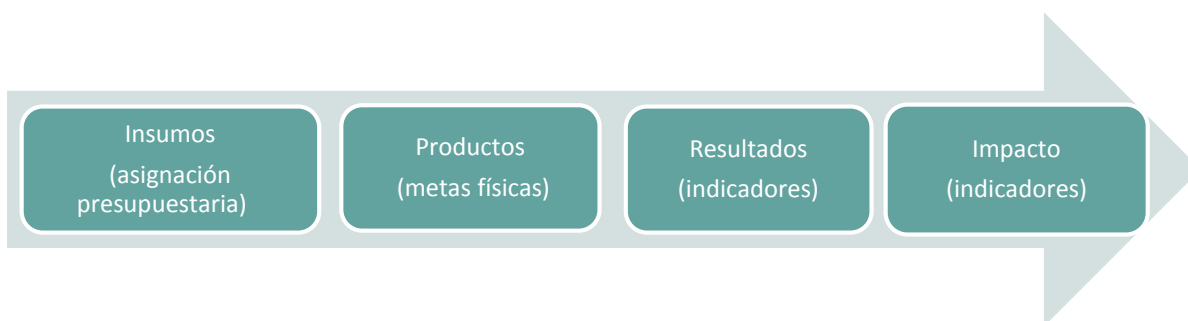
El Monitoreo y Evaluación son los procesos que efectúan el seguimiento sistemático de la ejecución de lo planificado y programado, los resultados previstos de políticas públicas y la apreciación sobre el desempeño institucional.

Por último, el Control de Gestión y Rendición de Cuentas es un sistema de control de gestión ex post caracterizado por: a) un control interno orientado a apoyar el logro de los objetivos institucionales de los entes públicos y a facilitar la rendición de cuentas de la gestión institucional; b) la instrumentación sistemática de controles externos integrales, con énfasis en resultados; y c) la utilización de mecanismos de control social y transparencia, orientados a la responsabilización de los funcionarios en el ejercicio de la gestión pública.

El valor de analizar los procesos de producción de valor público radican no solamente en expresar la forma en que una política incide -o se propone incidir- sobre las distintas variables de una situación, sino también porque demanda un análisis integral de cómo se produce dicha situación, indagando en la estructura y conformación de los problemas económicos y sociales.

En GpRD se asume que el desempeño organizacional es el concepto organizador y que se encuentra determinado por la manera en que una organización gestiona la cadena de valor público y en la forma en que se articulan las tres funciones críticas principales: la planificación (estratégica y operativa), la formulación presupuestaria y la evaluación de resultados e impacto.

Es decir, que los productos terminales constituyen la razón de ser de una institución, ya que los bienes, servicios y regulaciones que producen intentan satisfacer necesidades sociales y, por tanto, permiten que la institución contribuya en forma directa al logro de políticas. Los objetivos de políticas, a su vez, se operacionalizan en resultados e impactos esperados o planeados (valor público planeado). Los organismos públicos, responsables de una determinada producción, utilizan recursos financieros, humanos y materiales (insumos) -asignados a través del presupuesto- para la producción de bienes y servicios (productos) destinados a la consecución de objetivos de política pública (resultados). Este enlazamiento de insumos-productos-resultados conforma lo que se denomina la cadena estratégica de generación de valor público.



En tal sentido, la conformación de la cadena de generación de valor público se define, en cada organización, a partir del resultado final planeado que se busca lograr. Es ese resultado lo que determinará cómo se conformará, en la práctica, la cadena de valor de la organización pública en un determinado momento y lugar.

Un modelo de GpRD supone una lectura crítica de las situaciones y los requerimientos institucionales originados por la interacción permanente entre el escenario, la estrategia y la estructura de las instituciones públicas. La manera en que se relacionan los factores políticos, jurídicos, socioculturales, económicos, tecnológicos y físicos condicionan la acción pública de los diversos actores sociales (el escenario); la construcción de viabilidad

del proyecto de gobierno (la estrategia), y el conjunto de relaciones orgánicas, funcionales y logísticas desde donde se alinea y distribuye la autoridad y responsabilidad para cumplir con las metas de la acción gubernamental (la estructura).

La GpRD requiere explicar la realidad, identificar y ponderar problemas y causas críticas, calcular sobre el futuro incierto, formular y evaluar apuestas sobre productos y resultados de las acciones, resolver conflictos de percepción de la información, hacer análisis estratégico para construir viabilidad, estudiar a los actores que participan en el juego social, construir indicadores adecuados, monitorear la evolución de la realidad intervenida y diseñar o modernizar organizaciones.

Se trata de instituir un modelo que, basado en un pensamiento estratégico, con su dotación de métodos y técnicas de gobierno, permita anticiparse a los escenarios previendo sus posibles problemas y conflictos, para que las iniciativas y respuestas sean las más efectivas.

La forma en que se vinculan los tres macro-procesos fundamentales plan-presupuesto-evaluación, definirá en gran medida la capacidad de producción institucional, procurando armonizar la relación recursos, productos, resultados.

3.2 La Articulación Plan-Presupuesto-Evaluación.

La puesta en marcha del modelo de GpRD como proceso integral requiere establecer el modo de vinculación y funcionamiento de sus diferentes componentes, ya sea en forma simultánea o sucesiva.

Estas actividades deben vincularse en forma sistémica de modo tal de permitir que su interacción haga posible producir sinergia -valor agregado por la acción cooperativa y conjunta- en el accionar del Estado.

Si bien son las políticas y las estrategias las que disponen los esfuerzos para alcanzar los propósitos del Estado, no es sino a través de un manejo integrado y complementario de herramientas que es posible enfrentar con éxito los desafíos de la conducción gubernamental.

El proceso de planificación es el primer aspecto a considerar, y con la definición estratégica mediante la cual se define el rumbo de las políticas del Estado y se precisan sus resultados en distintos niveles y ámbitos, así como las medidas de política, las acciones de regulación y el perfil de producción pública necesarios para alcanzarlos. Esto se plasma en el plan operativo, el cual no sólo estructura las acciones de producción en tiempo y espacio sino que también define los responsables.

El plan operativo desagrega y especifica campos de actividades que se deducen del programa direccional (misión / valores) y establece los programas y recursos para llevar a cabo las acciones. Su trazado es de tal importancia para la planificación estratégica que sin él los objetivos cumplirían dificultosamente su función orientadora en la práctica social del actor. Éste tiene carácter provisorio y da pie a la formulación del presupuesto en función de la asignación de recursos que es factible disponer.

El presupuesto es el instrumento de gestión que refleja el correlato físico-financiero del plan estratégico, y que permite expresar en términos físicos y monetarios las operaciones previstas en el plan. Por otro lado, el planeamiento estratégico potencia y unifica las funciones instrumentales del presupuesto público, al promover la coherencia entre fines y medios, y al tender a asignar eficientemente los recursos hacia las principales actividades de cada institución en línea con los objetivos de gobierno, para alcanzar resultados.

La programación presupuestaria, en concordancia con el plan operativo al que le asigna los recursos, establece la sucesión temporal de las metas y de las medidas adoptadas

para su consecución. Escalona las etapas a través de las cuales se prevé desarrollar las acciones institucionales, o sea, la trayectoria del plan.

En este encuadre el proceso de formulación presupuestaria en su vinculación con la planificación estratégica, no debe limitarse a la esfera de los recursos financieros exclusivamente, sino que debe abarcar el proceso completo de definición de operaciones, productos y resultados, que permita una adecuada valorización de acciones y una priorización en la asignación de los recursos presupuestarios.

Los procesos de monitoreo y evaluación deben desarrollarse bajo el seguimiento sistemático de la ejecución de lo planificado, programado y presupuestado, y los resultados previstos de políticas públicas y la apreciación del desempeño institucional. Las evaluaciones deben construir valoraciones de aspectos concretos de un ámbito del quehacer de políticas públicas y encontrar factores explicativos a estas valoraciones o juicios evaluativos. Por lo tanto, es importante remarcar que la evaluación equivale a prácticas cuyos propósitos difieren respecto de otras con las que habitualmente se las confunden, como el control, monitoreo, auditorías o inspecciones.

Los sistemas de evaluación sobre la utilización de insumos, entrega de productos y logro de resultados son de distinta naturaleza y tienen distintas connotaciones. Mientras en el interior de las organizaciones la medición de productos puede asociarse a un proceso continuo, la evaluación de resultados e impacto trasciende el ámbito institucional, vinculándose con la creación de valor público para la sociedad. No obstante, la mirada desde la cadena de valor público determina que la evaluación de cada etapa o eslabón debe tener una perspectiva integral del proceso de generación de resultados de políticas públicas.

3.3 Avances de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en la Administración Pública Nacional Argentina.

Para comprender el proceso de institucionalización de la GpRD en la APN, su grado de avance, dificultades y problemáticas resulta necesario revisar determinados antecedentes.

En efecto, durante los años 80' y 90' tuvieron lugar experiencias de planeamiento estratégico y reorganización de las estructuras de organismos públicos, que no fueron desarrolladas de forma sistemática y generalizada, sino que constituyeron prácticas aisladas y atomizadas, carentes de planes de superior alcance que las contengan.

Es así que en el año 2000 Marcos Makón planteaba que “El modelo gerencial actual está estructurado en torno a procedimientos morosos que consolidan prácticas de trabajo rutinarias y de baja calidad. En su mayor parte, los servicios públicos son conducidos por la rutina y no están orientados a la consecución de resultados que se consideren importantes desde el punto de vista político. La burocracia conduce a los directivos, dejándoles un margen muy pequeño de autonomía para la acción creativa e innovadora. Estos se abocan casi exclusivamente a la administración de los problemas cotidianos sin poder atender los aspectos estratégicos. Se vuelve imprescindible, entonces, sentar las bases de un nuevo modelo de gestión que recree el vínculo productivo entre la Alta Dirección y las gerencias operativas, asignando responsabilidades claras a una y otras, de manera de focalizar la acción de las organizaciones públicas hacia el logro de resultados concretos y de impacto en la sociedad” (Marcos Makon, 2000, p. 2).

En este contexto a comienzos del año 2001 se decretó la creación del Plan para la Modernización del Estado, instancia en la que se introdujo la GpR de manera definitiva cuando menos formalmente. Luego de la crisis ocurrida ese mismo año, se registraron escasos avances en la materia, y fue recién en 2003 cuando se abrió una nueva etapa en la

que se impulsó este modelo de gestión, otorgando al Estado un rol activo, proponiendo la recuperación y revalorización de las capacidades estatales.

A. Marco Legal Normativo

El marco normativo aplicable para la implementación de una GpRD en la APN, se conforma por un conjunto de leyes, decretos y otras normas de menor rango, que se han ido construyendo a través del tiempo. Si bien no puede considerarse que constituyan un cuerpo integral, analizadas en conjunto, comprenden definiciones conceptuales y herramientas que aportan elementos para mejorar la gestión de las organizaciones públicas.

Dentro de este cuerpo normativo, a continuación se enumeran las consideradas más relevantes:

- Ley 24.156 de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público: promulgada en 1992, fue uno de los principales instrumentos normativos a partir del cual se inició el profundo proceso de reforma estatal.
- Ley 24.629: sancionada en 1996, dio comienzo a la Segunda Reforma del Estado, estableciendo algunas normas para la ejecución del presupuesto de la APN como así también nuevos lineamientos con el objetivo de mejorar el funcionamiento y la calidad de los servicios prestados por el Estado. En esta normativa se especificaban también los lineamientos básicos a considerar para la elaboración de los planes estratégico. Dichos lineamiento consistían en la redefinición de la misión y función del organismo teniendo en cuenta el nuevo rol del Estado, la definición de un modelo de gestión acorde con su misión, la formulación de un diagnóstico previo, la elaboración de un plan de transformación que especificara los objetivos a lograr, las acciones necesarias y los plazos previstos, y una propuesta de rediseño de las estructuras orgánico-funcionales y del sistema de remuneraciones a partir de criterios centrados en la productividad.

- Ley 25.152/99 Regulación de la Administración Pública de los Recursos Públicos, denominada Ley de solvencia fiscal y Calidad del Gasto Público, la cual establecía las medidas a partir de las cuales se deberían ajustar los poderes del estado nacional para administrar los recursos públicos. Estas medidas se centran en:

- Formulación del presupuesto general de la APN.
- Eficiencia y calidad de la gestión pública.
- Programa de evaluación de calidad de gastos.
- Presupuesto plurianual.
- Información pública y de libre acceso.
- Creación del fondo anticíclico fiscal.

Esta ley autoriza al Jefe de Gabinete de Ministros a partir del año 2000, a realizar Acuerdos Programas con las unidades ejecutoras de programas presupuestarios, para avanzar en el proceso de reforma del Estado, aumentar la eficiencia y lograr mejorar la calidad de la gestión. Así es como aparece por primera vez en la legislación la figura de Acuerdo Programa.

- Decreto 103/01. Plan Nacional de Modernización de la APN. Esta normativa proponía una transformación centrada en la elaboración de indicadores de gestión, Acuerdos Programa y sistemas de incentivos por desempeño institucional. Este Decreto puede considerarse como el antecedente fundacional en cuanto a la introducción de la GpRD en el ámbito de la APN. Establece un sistema de incentivos otorgado en función del cumplimiento de objetivos prefijados y otorga facultades para que los organismos realicen modificaciones en sus estructuras organizativas.

Además de las leyes generales que dan el marco para la reforma del Estado en la Argentina y que proporcionan el encuadre y direccionamiento de las políticas que se pueden vincular a la GpRD, existen otras normas que dan lugar a la formación de estructuras y el desarrollo de procesos en dicha materia.

- Decreto 558/96. Reforma del Estado. Creación de la Unidad de Reforma y Modernización del Estado. Se constituyó en uno de los primeros antecedentes institucionales relevantes en cuanto a la introducción del planeamiento estratégico como metodología para la modernización del aparato público. Se conformó en el ámbito de la JGM y su función esencial consistía en concluir el proceso de reforma del Estado y elaborar un programa de modernización para el mismo.

- A partir del Decreto 928/96 se establece iniciar una transformación profunda que incorpora el planeamiento estratégico como método en cinco organismos descentralizados considerados clave: DGI, ANSSAL, ANSES, INSSJP, ANA, lo cual implicaba el diseño de un plan estratégico para cada uno de ellos. Este decreto instituye la obligatoriedad del diseño de dichos planes para los organismos descentralizados y postula un nuevo rol del estado, teniendo como eje principal la orientación al ciudadano, la medición de resultados y la jerarquización y participación de los recursos humanos.

- Decreto 229/2000. Creación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (PCCC). El Programa tiene como principal finalidad mejorar la relación de la Administración Pública con los ciudadanos, especialmente a través de la calidad de los servicios públicos. El punto de partida para su implementación lo constituye la decisión de los organismos de comenzar a concebir y desarrollar los servicios públicos, con la mirada sobre quienes los utilizan o reciben. El PCCC intenta enmarcar la relación entre los ciudadanos y los organismos públicos, por lo que podría considerarse uno de los elementos esenciales de la Reforma del Estado.

- El Decreto 992/01 establece la creación de las Unidades Ejecutoras de Programa, las que tendrán a su cargo –bajo la responsabilidad de los Gerentes de Programa- la ejecución de Programas específicos en relación directa con actividades vinculadas a la obtención de resultados hacia la población objetivo. El mismo especifica en su artículo 6º “El Compromiso de Resultados de Gestión deberá especificar los resultados a alcanzar por el responsable de

la Unidad Ejecutora de Programa, los recursos que se pondrán a disposición y los indicadores objetivos de desempeño, de manera convergente con las metas físicas establecidas para el programa en el Presupuesto Nacional, en el caso que las hubiera. Dichos indicadores integrarán el Sistema de Evaluación de Resultados, en el que también se especificará la periodicidad de las evaluaciones parciales de la labor de los Gerentes de Programa”.

- Decreto N° 22/11: modifica la estructura orgánica de la JGM y se facultó a la Subsecretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa para entender en el proceso de monitoreo y evaluación de la ejecución de las políticas públicas; coordinar con los distintos organismos de la APN la articulación de los sistemas de evaluación sectoriales; desarrollar un sistema de seguimiento de los programas de gobierno, estableciendo indicadores claves de las políticas prioritarias, para la toma de decisiones; establecer y coordinar un canal permanente de intercambio con los sistemas de información y monitoreo de planes para posibilitar la correcta evaluación del impacto de la implementación de las políticas de la jurisdicción.

- Resolución 416/2013 crea en la órbita de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la JGM, el Programa de Evaluación de Políticas Públicas, destinado a contribuir al proceso de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración Pública y potenciar las capacidades para su desarrollo con miras a mejorar la gobernabilidad, la calidad de las políticas y los resultados en la gestión de los asuntos públicos.

Dada la naturaleza de la GpRD, la sanción de una ley por sí misma no determina la implementación de la misma en la APN. La normativa citada busca modernizar y articular los pilares que forman parte del sistema, a través de la incorporación de nuevas metodologías y técnicas, para de esta manera generar un todo coordinado donde el sistema en general tienda a transformar la gestión de la APN en una orientada en resultados.

B. La Planificación en la Administración Pública Nacional.

En lo referido a la capacidad de planificación en la APN se observa que existe un marco normativo, que si bien es fragmentario y no conforma un cuerpo integral, establece regulaciones y su obligatoriedad para toda la administración pública.

La entidad del gobierno central encargada de la supervisión del planeamiento y control estratégico en materia inter-jurisdiccional, nacional y sectorial y de coordinación es la JGM a través la Oficina Nacional de Innovación de la Gestión (ONIG) de la Subsecretaría de Gestión y Empleo público.

La metodología de planeamiento estratégico que adopta se ampara en el desarrollo conceptual elaborado por Carlos Matus, más conocido como Planeamiento Estratégico Situacional. Bajo este paradigma la ONIG ha capacitado y asistido a diversos organismos en la formulación de sus planes estratégicos y operativos y la vinculación de estos con el presupuesto y la evaluación.

Si bien en argentina no existe un sistema de planificación estratégico de carácter nacional que defina lineamientos generales de gobierno en el largo y mediano plazo para el conjunto de la administración, es posible identificar núcleos estratégicos con importantes avances en materia de planificación. Así, en los últimos años se han desarrollado gran cantidad de planes estratégicos sectoriales de mediano y largo plazo como por ejemplo: El Plan Estratégico Territorial Argentina 2016, El Plan Estratégico Industrial 2020, Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016, Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010 - 2016 y Plan Estratégico Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación, entre otros.

Asimismo, partir de noviembre de 2013 la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la JGM, comenzó a delinear la definición de los Objetivos y Metas de

Gobierno 2014². Este proceso de trabajo está orientado a recuperar y fortalecer las capacidades de planificación y monitoreo de la gestión de los organismos de la APN. Para ello brinda asistencia técnica a los organismos el desarrollar y utilización de una metodología de planeamiento, monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos.

Con este proceso de planificación y monitoreo se busca definir y consolidar objetivos estratégicos de política y metas de resultado; contribuir a la instalación de criterios comunes de planificación y programación en torno a resultados de gestión; y producir información sistemática y confiable sobre el estado de avance en el cumplimiento de los objetivos y metas sustantivos de gestión.

Esta iniciativa de coordinación interministerial es una de las primeras experiencias de preparación y sistematización anual de propósitos institucionales de las dependencias y los organismos de la APN. A partir de estos objetivos y metas se construyó un dispositivo de información de la planificación, programación y monitoreo de gestión que permite informar periódicamente al Jefe de Gabinete y a las autoridades nacionales sobre el estado de situación de las acciones y el desempeño de los organismos de la APN. Este proceso permitió definir en el año 2013 209 objetivos con 281 metas asociadas para para la gestión 2014.

C. El Presupuesto en la Administración Pública Nacional.

El presupuesto de la administración pública argentina está completamente estructurado en programas con la unidad o entidad responsable y las metas físicas anuales asociadas a cada programa presupuestario.

A partir de la sanción de la ley de Solvencia Fiscal 25.152 de 1999, se inició la elaboración de marcos fiscales de mediano plazo (los presupuestos plurianuales), con

² Para más información:

https://www.jefatura.gob.ar/multimedia/files/info_publica/La_Comunicacion_de_las_Politicasy_Publicas_incluidas_en_el_Presupuesto_baja_WEB_2.pdf

proyecciones macroeconómicas a tres años revisadas anualmente (en dos ocasiones por año). Se ha propuesto que el Presupuesto Plurianual no tenga sólo una función informativa sino que se vincule efectivamente con el Presupuesto Anual lo que representa un avance significativo al permitir que el Presupuesto Anual se enmarque en un horizonte de política fiscal plurianual.

Ampliar el horizonte presupuestario permite estimar y medir las metas físicas, los efectos y los impactos de programas o inversiones que sólo maduran en el mediano plazo, siendo insuficiente el período anual para obtener los resultados esperados. A su vez, habilita a los responsables de los organismos a planear de forma plurianual sobre los fondos que podrían tener a disposición más allá del presupuesto anual, generando un mayor marco de certidumbre.

Asimismo, los marcos fiscales de mediano plazo incentivan las prácticas de Planeamiento Estratégico dentro de las instituciones del sector público. Esto implica la determinación de objetivos y resultados, asociar los recursos y las acciones necesarias para alcanzarlos así como examinar los resultados de esas decisiones, que no necesariamente se agotan en el calendario del Presupuesto Anual.

La Circular Nº2/09, enmarca la utilización del Presupuesto Preliminar, busca promover la articulación su articulación con el Presupuesto Plurianual a partir de su integración con el proceso presupuestario de corto y mediano plazo. Esto permite una definición más eficiente del anteproyecto del Presupuesto Anual y Plurianual respetando los techos presupuestarios asignados por la Oficina Nacional de Presupuesto a las jurisdicciones y articulando las prioridades de gobierno.

El Presupuesto Preliminar es una etapa del proceso de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto General para la APN que atañe a todas las jurisdicciones y entidades del Estado Nacional. Es una herramienta de programación que busca mejorar la asignación

estratégica de los recursos siguiendo los principios del PpR a partir de la cuantificación de los resultados en términos de provisión de bienes y servicios esperados y la estimación de sus beneficios.

En el 2005 comienza una nueva iniciativa de mejoramiento de los soportes informáticos que llevo al desarrollo del Sistema Informático de Administración Financiera e-SIDIF. Éste tiene la ventaja de unificar los momentos de registro y transacción, y de optimizar la comunicación entre programas, organismos y órganos rectores, contribuyendo decididamente al modelo de GpRD en el ámbito de la Administración Financiera Pública. Asimismo, se encuentran recientemente desarrollados y en su primer etapa de implementación un sistema transaccional y un sistema gerencial, basado en un software de inteligencia de negocios que permite a los programas, organismos y autoridades políticas la evaluación de las metas físicas y la óptima explotación de la información físico-financiera.

4. La Evaluación como herramienta de retroalimentación de Políticas en el marco de la Gestión Orientada a Resultados.

En el marco de la GpRD existe una clara distinción de metodologías y funciones entre el monitoreo y la evaluación. El sistema de monitoreo es un instrumento que acompaña a la gestión para la toma de decisiones basadas en información relevante, mediante un conjunto de indicadores que permiten verificar el cumplimiento de los objetivos y de sus expresiones cuantitativas: las metas. Un sistema de seguimiento de la ejecución basado en resultados incorpora indicadores que dan cuenta de los efectos generados por los programas y los proyectos. Un esquema de monitoreo de desempeño permite dar cuenta de la medida en que una entidad actúa conforme a criterios, normas y directrices que guían la intervención de las entidades y obtiene resultados de conformidad con las metas o los planes establecidos en la planificación (los productos, los resultados y los impactos) (García López y García Moreno, 2010).

Según estos autores, “la diferencia fundamental entre el monitoreo y la evaluación radica en que el monitoreo ofrece información sobre la situación relativa al cumplimiento de los objetivos y los efectos de una política, programa o proyecto. En cambio, la evaluación explica por qué esos objetivos o efectos se están logrando (o se han logrado) o no, y expone los cambios que se han producido en los beneficiarios y en la sociedad” (ídem:75). La evaluación, utiliza técnicas y metodologías específicas que permiten llevar adelante análisis de información relevante, emitir juicios sobre las causas y las razones de los resultados, examinar resultados no buscados, estudiar el proceso que se ha seguido para obtenerlos y proporcionar recomendaciones para acciones futuras.

Es en este sentido que la evaluación contribuye al desarrollo y fortalecimiento de la política ya que, no sólo permite dar cuenta del cumplimiento de los objetivos, sino que

además permite explicar cuáles son las medidas y acciones adoptadas que contribuyen en ese sentido y se deben seguir profundizando.

La evaluación de Políticas Públicas supone un ciclo en la definición de políticas que está constituido por diversas etapas que van desde la concepción político-estratégica, la formulación, la definición de un conjunto de acciones que la llevarán a su concreción, su implementación, el seguimiento y evaluación. Esta perspectiva de ciclo refiere a la idea de un proceso continuo, en el que el conocimiento producido por la evaluación es utilizado como insumo en el siguiente periodo de gestión.

En la práctica la toma de decisiones, tanto para la definición de políticas como para su proceso de implementación, no se realiza en un ambiente armónico sino que surge de un proceso de conciliación entre distintos intereses en un marco limitado de alternativas. Aun en estas instancias de decisión subyace la lógica de un ciclo de políticas aunque pueda verse como rutinas que no concuerdan con las definiciones teóricas.

La necesidad de sistematizar e incorporar a la evaluación como parte integrante del ciclo de las políticas públicas requiere de un fuerte impulso político y la instauración de una cultura acorde en las Administraciones Públicas. Construir una cultura de evaluación implica promover el uso de la evaluación como una práctica institucional cotidiana en la gestión y demanda recursos humanos especializados, con conocimientos técnicos en la materia (AEVAL, 2010).

Los procesos de institucionalización parten de la necesidad de incorporar la evaluación definitivamente en la agenda gubernamental y en los procesos de diseño de las políticas públicas, como factor clave para la generación de un servicio o producto de calidad. Por lo tanto, el objetivo de emprender un proceso de institucionalización surge de la propia necesidad de los organismos públicos. La gestión no sólo requiere medir el desarrollo efectivo de las políticas emprendidas, sino que tiene la necesidad de contar con una

herramienta que permita mejorar las políticas en ejecución, así como las nuevas acciones a implementar, y que a su vez sea útil para mejorar la calidad de la toma de decisiones y de los productos.

Los procesos de evaluación se sustentan en técnicas e instrumentos específicos e idóneos para la generación de información relevante que permite la retroalimentación del proceso de decisión, favoreciendo la mejora en la eficiencia y eficacia de la ejecución de los planes institucionales y del impacto de las políticas del sector público. Pero la evaluación no es solo una herramienta de gestión que permite mejorar la calidad de las decisiones y de las políticas públicas implementadas por el Estado Nacional, sino que también tiene significación político institucional ya que permite alentar el debate público y mejorar la fundamentación de las estrategias políticas de todos los sectores. Es una apuesta a mejorar la democracia a partir de un diálogo más informado que involucre los aprendizajes y la evidencia de las ciencias sociales.

Existe un amplio consenso respecto de las ventajas que conlleva la implementación de sistemas de evaluación en los diferentes niveles de gobiernos. Desde una perspectiva política, los sistemas de evaluación permiten transparentar la eficiencia de los actos de gobierno, y facilitar la comunicación de resultados de gestión. Desde un punto de vista técnico, la evaluación permite la retroalimentación a los conductores de programas para enfocar las acciones de una manera más eficiente a fin de lograr los objetivos propuestos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en un documento del año 2002 expone que se concibe a la evaluación de los asuntos públicos como apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados, cuyo propósito es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, eficacia, economía e impacto, y

la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar los aprendizajes en el proceso de toma de decisiones.

Por tanto, la evaluación de los efectos (resultados) obtenidos a partir de la implementación de políticas públicas, resulta un proceso complejo en virtud de la naturaleza de los “múltiples objetivos que se persiguen, como la eficiencia, equidad, estabilidad, crecimiento, transparencia, fortalecimiento de la democracia, como asimismo la repercusión de la interacción entre los diversos actores con intereses particulares y que compiten por recursos generalmente escasos” (Ospina Bozzi, 2001).

Es decir que la evaluación no solo busca identificar el efecto final de la intervención estatal a partir de la aplicación de un conjunto de programas públicos o acciones gubernamentales, sino que tiene relevancia a nivel de instancias de decisión política.

5. La Evaluación de Políticas Públicas en la Administración Pública Nacional.

En Argentina existe un gran número de iniciativas que involucran el desarrollo de sistemas de información y diseño de indicadores para monitorear la performance de las políticas y la evaluación de programas sociales. Desde mediados de los 90, la APN comenzó a diseñar e implementar herramientas de producción de información que se constituyeron en un insumo fundamental en la formulación de políticas. Así, los análisis de viabilidad y factibilidad recogieron información relativa a los destinatarios de los programas, a los recursos que movilizan y, gradualmente se fueron incorporan dispositivos de monitoreo y evaluación en el diseño de las políticas.

En este sentido se pueden distinguir en el marco del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), el Sistema de Identificación Nacional Tributaria y Social (SINTyS) ambos orientados a la evaluación de los programas sociales. El Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG) de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la JGM orientado a los programas de Gobierno y el e-SIDIF de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas centrado en el seguimiento y la evaluación presupuestaria.

El surgimiento de cada uno de ellos se corresponden con distintos momentos de la Reforma del Estado y conforman un conjunto valioso de experiencias sobre la implementación de sistemas de información, monitoreo y evaluación.

El SIEMPRO , creado en el año 1995 por Resolución 2851/95 de la ex Secretaría de Desarrollo Social, es una unidad dedicada a diseñar e implementar sistemas destinados a producir información que permitan diagnosticar la situación socioeconómica de la población

y efectuar análisis útiles para la formulación de políticas; captar información sobre los programas sociales en marcha; monitorear el grado de avance en el cumplimiento de las metas propuestas y evaluar el grado de correspondencia entre el impacto previsto y el efectivamente alcanzado a través de la ejecución de los mismos.

Surge con las características de las herramientas de producción de información propias de los programas financiados por los organismos de crédito internacional. Con el tiempo desarrolló una presencia institucional relevante por su contribución a los diseños de instancias de monitoreo y evaluación.

En el año 2006 el SIEMPRO consolida su institucionalización al convertirse en Dirección Nacional del Sistema Información, Evaluación y Monitoreo del CNCPS potenciando sus capacidades y ampliando su presencia en todo el país a través de sus 19 unidades provinciales.

Más allá de todos los avances aplicados a la producción, análisis de información y monitoreo, el SIEMPRO ha desarrollado, desde sus orígenes una valiosa experiencia en el campo de la evaluación de programas y proyectos. En sus comienzos muchas de estas evaluaciones fueron realizadas mediante equipos externos contratados a tal efecto, pero desde el año 2006 se ha replanteado su modalidad de ejecución poniendo como eje la consolidación de equipos propios.

Por su parte el SINTYS, se crea en 1998 en el ámbito de la JGM y en el año 2002, fue transferido al CNCPS, dependiente de la Presidencia de la Nación, y a partir del 2006 se ha consolidado como Dirección Nacional. Desde su creación, ha evolucionado en dirección hacia la producción de información social y patrimonial de las personas, cobrando relevancia como sistema de información, a partir de procedimientos altamente calificados que cruzan información de grandes bases de datos como AFIP, ANSES, RENAPER, RPI, etc., para coordinar el intercambio de información al interior del Estado. Tiene por misión contribuir a

la eficacia y eficiencia de la inversión social y al mejor cumplimiento tributario, coordinando el intercambio de información en función de sus atribuciones legales y de los acuerdos suscriptos con las provincias, los municipios y los organismos nacionales.

El SISEG fue diseñado en el marco del Proyecto de Modernización del Estado, establecido por Decreto N° 103/2001, a los fines de optimizar la gestión y articulación de las distintas áreas de gobierno. Constituye un desarrollo especializado y potente para el seguimiento de planes, programas y proyectos, con capacidad para sistematizar información y facilitar el monitoreo sistemático de la gestión por parte de los equipos decisores. La metodología utilizada por el SISEG consiste en la construcción de matrices de problemas, objetivos y acciones por parte del propio organismo, las que se constituyen en el punto de partida del sistema de monitoreo y que se despliegan luego, en una plataforma informática denominada Tablero de Comando. Cada una de estas matrices posibilita la construcción de indicadores de resultados, producto, cobertura y además ejecución presupuestaria. El Tablero de Comando, a su vez, es la herramienta que permite acceso a los reportes de situación y que, en su módulo de consulta, muestra un sistema de semáforos y tendencias que alertan sobre el avance de las metas propuesta.

El primer organismo en implementar el SISEG fue el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), que decidió monitorear su Plan Estratégico y su presupuesto mediante este sistema. Otras experiencias significativas incluyen a la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la JGM, donde el SISEG permitió la elaboración de un Plan Estratégico para la Gestión Pública de Calidad (2008-2010) y a la Subsecretaría de Emergencias del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la que entre 2006 y 2007, se aplicó la metodología de matriz de problemas, objetivos y acciones. El efecto demostración de las experiencias en MTESS y JGM, atrajeron el interés de otros organismos, tales como, el Programa Casas de Justicia del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; la

Subsecretaría de Asuntos Técnicos Militares del Ministerio de Defensa; el Programa de Fortalecimiento Institucional del Honorable Senado de la Nación, entre otros.

Recientemente el SISEG ha presentado algunas transformaciones para adaptarse como Tablero de Comando del seguimiento de los Objetivos y Metas de Gobierno que la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público viene desarrollando con más de 19 organismos de APN desde el año 2013.

En cuanto al sistema de monitoreo y evaluación vinculado al presupuesto el e-SIDIF desarrollado por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, se presenta no sólo como un sistemas de información financiera para la formulación y el seguimiento de la ejecución presupuestaria, sino que también se incorpora al sistema de planificación, seguimiento y evaluación presupuestaria ya que incluye un sistema de tipo gerencial con un software de negocios de moderna generación. La Oficina Nacional de Presupuesto es un órgano fundamental del Sistema de Control y Evaluación del Presupuesto. A través de la Dirección de Evaluación Presupuestaria evalúa la ejecución presupuestaria en forma periódica durante y al cierre del ejercicio, para lo cual las entidades deben llevar registros de información de gestión física de la ejecución de sus presupuestos y participar los resultados de dicha ejecución. Además realiza un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y de los efectos producidos, e interpreta las variaciones respecto de la programación, procurando determinar sus causas. Posteriormente confecciona un informe de recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados.

Además de las unidades y sistemas contenidos dentro de los tres sistemas descriptos, un estudio realizado por la Subsecretaría de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo en el año 2011 denominado *“Relevamiento sobre las áreas de Evaluación, Monitoreo, Planificación y Procesamiento de Información de la Administración*

Pública Nacional Central” demostró que existen otras unidades y oficinas distribuidos al interior de la APN, en ministerios y organismos descentralizados que llevan adelante acciones de monitoreo y evaluación de los programas de sus respectivas jurisdicciones. Las funciones y productos de las unidades analizadas son de diversa naturaleza y alcance, y en general, no cuentan con una metodología de evaluación y monitoreo estandarizada que se replique en las diferentes jurisdicciones. Estas unidades generan y administran gran cantidad y variedad de información que en muchos casos no es tenida en cuenta y por lo tanto no es utilizada como un insumo para la planificación y la gestión de los programas y proyectos.

6. El Programa de Evaluación de Políticas Pública.

Con el objetivo de institucionalizar los procesos de evaluación de políticas públicas en la Administración Pública Nacional y potenciar las capacidades para su desarrollo, en el año 2013 la Jefatura de Gabinete de Ministros crea (por Resolución Nº 416/2013) el Programa de Evaluación de Políticas Públicas.

Este programa se propone promover la sensibilización, la consolidación en agenda e institucionalizar la evaluación de las políticas públicas en la APN y fomentar la investigación aplicada, comparada y participativa. También pretende diseñar metodologías y herramientas de evaluación de políticas públicas susceptibles de ser aplicadas en los organismos gubernamentales; desarrollar capacidades para el diseño e implementación de diversos tipos de evaluación de programas y proyectos; evaluar programas, proyectos y/o políticas implementadas en el ámbito de la administración pública nacional de manera conjunta y en coordinación con los organismos que ejecutan dichas intervenciones, y/o asistir técnicamente para su desarrollo.

Para el cumplimiento de sus objetivos desarrolla acciones en torno a cuatro ejes centrales:

- 1) desarrolla procesos concretos de evaluación de políticas públicas nacionales;
- 2) desarrolla capacidades en materia de evaluación en la APN;
- 3) establece directrices y generar conocimientos mediante investigación aplicada en evaluación de políticas públicas y;
- 4) promueve la sensibilización, la consolidación en agenda e institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la APN.

El programa se encuentra ubicado bajo la órbita de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa pero, debido a su experiencia en procesos vinculados al

monitoreo y la evaluación de programas, proyectos y políticas públicas, la conducción operativa está en manos de una Unidad Ejecutora integrada por la Subsecretarías de Gestión y Empleo Público, la Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional y la Subsecretaría de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo.

En efecto, la Ley de Ministerios (Ley 22.520) le otorga a la JGM, entre otras atribuciones capacidad para:

- Coordinar y controlar las actividades de los Ministerios y de las distintas áreas a su cargo, realizando su programación y control estratégico, a fin de obtener coherencia en el accionar de la administración e incrementar su eficacia.
- Entender en la difusión de la actividad del Poder Ejecutivo Nacional, como así también la difusión de los actos del Estado Nacional a fin de proyectar la imagen del país en el ámbito interno y externo.

En este sentido, el Decreto 22/2011 establece que la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la JGM tiene a su cargo entender en el proceso de monitoreo y evaluación de la ejecución de las políticas públicas; coordinar con los distintos organismos de la APN la articulación de los sistemas de evaluación sectoriales; desarrollar un sistema de seguimiento de los programas de gobierno, estableciendo indicadores claves de las políticas prioritarias para la toma de decisiones; establecer y coordinar un canal permanente de intercambio con los sistemas de información y monitoreo de los planes para posibilitar la correcta evaluación del impacto de la implementación de las políticas de la jurisdicción.

También entre las atribuciones de coordinación intersectorial de la JGM, cabe destacar la referida a “entender en la evaluación y priorización del gasto, efectuando el diagnóstico y seguimiento permanente de sus efectos sobre las condiciones de vida de la población.” Esta función es ejercida mediante la acción de la Subsecretaría de Evaluación

del Presupuesto Nacional, responsable de coordinar y supervisar la formulación y evaluación de la estrategia presupuestaria, en coordinación estrecha con el Ministerio de Economía.

Por su parte la Subsecretaría de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo, está encargada de asistir al Secretario de Evaluación Presupuestaria en la determinación de los lineamientos estratégicos que permitan efectuar la evaluación y toma de decisiones con relación a los programas y proyectos con financiamiento externo, proponer la priorización de los proyectos con financiamiento externo, asistirlo en la coordinación y evaluación presupuestaria en relación con los Organismos Internacionales de Crédito y en los procesos de aprobación de préstamos y efectuar la coordinación, seguimiento, evaluación y revisión de cartera de los préstamos con financiamiento externo.

Es decir que en términos de competencia la JGM tiene las atribuciones normativas necesarias para promover y coordinar procesos de evaluación de políticas, programas y proyectos coordinando y asistiendo en todo el proceso a los organismos de la APN.

Pero más allá de sus competencias normativas, la JGM ha desarrollado una serie de intervenciones que constituyen sobrados antecedentes para la formación del programa:

- El PCCC de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa que diseña, implementa, monitorea y evalúa actualmente unos 50 organismos de la Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal para la mejora de los servicios al ciudadano, fomentar la transparencia, la comunicación y participación ciudadana e incrementando la accesibilidad con la gestión de gobierno.

- El ya mencionado SISEG, que como se dijo anteriormente tiene como objetivo diseñar e incentivar el uso de sistemas integrales de información y monitoreo en la APN y Subnacional a fin de dotar de transparencia y eficiencia a la gestión de políticas públicas. El SISEG cuenta con cinco subsistemas: el Tablero de Metas de Gobierno (TM), el Sistema de Información para la Gestión (SIG), el Sistema de Información para la Gestión Local (SIG Local),

el Sistema de Información para la Gestión de Proyectos (SIG Proyectos) y el Sistema de Información Parlamentaria (SIP).

- Durante el año 2011 en marco del Subcomponente “Fortalecimiento del Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas” del proyecto de Modernización del Estado, se llevaron a cabo, desde la entonces Secretaría de Coordinación Administrativa y Evaluación Presupuestaria, actividades relevantes en materia de evaluación:

- *“Relevamiento sobre las áreas de Evaluación, Monitoreo, Planificación y Procesamiento de Información de la Administración Pública Nacional Central”.*

Fueron entrevistados 65 funcionarios de 55 unidades de Sistemas de Apoyo a la Gestión en las jurisdicciones nacionales (Ministerios y otros organismos) y subnacionales (Organismos del Poder Ejecutivo de las Provincias Argentinas).

- Se llevó a cabo una experiencia de evaluación de resultados de corto plazo, del Sistema Nacional de Microscopía, de la Secretaría de Articulación Científico Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

- Se realizó una visita al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo de México (CONEVAL), organismo encargado de uno de los pilares de la evaluación en la administración pública mexicana, a efectos de intercambiar experiencias referidas a las diversas formas de institucionalización de la evaluación de las políticas públicas.

- Durante el mismo año se llevaron adelante acciones orientadas a la conformación de una Red de Unidades de Evaluación de la Administración Pública Nacional. Se conformo un “comité promotor” integrado por, Subsecretaría de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo, Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional, Subsecretaría de Gestión y Empleo Público (de la JGM) Subsecretaria de Presupuesto (MECON) y el SIEMPRO (Secretaría General de Presidencia).

- En el año 2012 la Subsecretaría de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo conjuntamente con el Centers for Learning on Evaluation and Results (CLEAR) y Centro de Investigación y Docencia Económica de México (CIDE), organizó el Seminario internacional: “La evaluación de políticas como herramienta para el desarrollo”. El objetivo perseguido por ese seminario fue propiciar el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas de gobierno, a partir del conocimiento de distintas experiencias significativas vinculadas a esta herramienta tanto a nivel regional, como nacional y subnacional.
- Con el mismo espíritu que el Seminario, se realizaron a sus vez durante los días sucesivos, dos talleres simultáneos impartidos por expertos del CLEAR, sobre Matriz de Marco Lógico y Evaluación de Impacto, dirigidos especialmente a miembros de las Unidades Ejecutoras de Programas con financiamiento externo.

En síntesis, el PEPP cuenta no solo con las facultades normativas conferidas a través de diferentes normativas a las Secretarías y subsecretarías de la JGM, sino también con un cumulo de experiencias en materia de evaluación de programas que hacen posible pensar en él como una herramienta válida para el fortalecimiento del pilar de de Monitoreo y Evaluación en el marco de la GpRD.

6.1 Los desafíos del Programa de Evaluación y sus aportes a la Gestión para Resultados en el Desarrollo.

A continuación se analizarán los objetivos que se plantea el PEPP y las acciones que ha realizado para cumplirlos en función de algunas áreas de vacancia identificadas en la APN en materia de evaluación de políticas pública.

En principio un elemento que pareciera ser importante y puede debilitar a la evaluación de políticas públicas, es que muchas veces ésta es vista por los organismos como

una instancia de control más que como una herramienta de revisión sobre la gestión y los resultados de los programas, que permite identificar los aspectos que son necesarios corregir y mejorar, y aquellos aciertos sobre los cuales es conveniente seguir trabajando.

Esto puede generar grandes resistencias a los procesos de evaluación y sobre todo a brindar información a los posibles equipos evaluadores sean esto internos o externos a la institución. El PEPP se propone promover la sensibilización, la consolidación en agenda e institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en la Administración Pública fomentando la cultura evaluadora, estableciendo alianzas con organismos y contemplando a la evaluación y al monitoreo como parte integrante del ciclo de política.

Atendiendo a este propósito el PEPP entiende también que es necesario capacitar a los equipos evaluadores para que no vean sobrevalorado sus intereses metodológicos sobre las necesidades de los programas a evaluar, y sean capaces de formular recomendaciones que contemplen el escenario en el que el programa se desarrolla y que verdaderamente proporcionen mejoras para la gestión. Es así que se ha desarrollado un taller de “Evaluación de Resultados de Políticas Públicas y su aporte para la toma de decisiones” y la Diplomatura de Evaluación de Políticas Públicas junto a la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) que en su primera cohorte contó con la participación de más de 40 agentes públicos.

Otro aspecto importante está dado por la definición de una línea de base al inicio de la ejecución de un programa. La línea de base es un elemento valioso al momento de definir el tipo de evaluación, el enfoque metodológico, los objetivos, los recursos necesarios, los actores que participarán, etc. En términos de GpRD, la línea de base permite establecer con mayor precisión las metas de producto y resultado que se propone alcanzar el programa, como también los indicadores para monitorearlas y los medios de verificación. Los programas sin indicadores confiables y precisos formulados desde el momento de la

planificación, tienen una complejidad extra al momento de incorporarlos a un sistema de evaluación ex post. La ausencia de líneas de base, como la falta de indicadores periódicos sobre el desempeño, vuelve el proceso de evaluación en un arte de ingeniería inversa, que busca obtener información pasada para evaluar los resultados de la gestión y formular recomendaciones adecuadas. En este sentido el PEPP entendió que era necesario fortalecer la capacidad de los organismos en la generación de información relevante que sirva como insumo para las posteriores evaluaciones y llevó adelante el “Desafíos en la construcción de indicadores y el diseño de instrumentos de recolección de datos”.

Estos talleres y la diplomatura, no solo brindaron elementos técnicos y teóricos para el desarrollo de capacidades evaluativas al interior de la APN, sino también permitieron debatir y construir fortalezas en los equipos evaluadores para una mayor inserción en el ciclo de políticas.

En cuanto al componente de directrices e investigación aplicada el PEPP ha desarrollado recientemente dos productos. Por un lado el Manual Base para la Elaboración de Evaluación de Políticas Públicas y el Banco de Evaluación de Políticas Públicas³.

La elaboración del manual tiene por objetivo establecer consensos sobre definiciones básicas de evaluación de políticas públicas en la APN. El manual brinda información sobre definiciones, propósitos y utilidad de la evaluación, qué aspectos de las políticas públicas es posible evaluar y cuáles son las preguntas relevantes que guían esas evaluaciones. Hay un apartado referido a las metodologías de evaluación y otro a las etapas del proceso.

³ El Banco de Evaluación de Políticas Públicas se puede consultar en sitio web de JGM: https://www.jefatura.gob.ar/banco-de-evaluaciones-de-politicas-publicas_p267

Por su parte el Banco de Evaluaciones tiene como objetivo recopilar y sistematizar las evaluaciones de políticas, programas, o proyectos efectuadas por organismos de la APN a fin de dar a conocer los procesos y metodologías utilizadas, promover el aprendizaje en la materia, y difundir las evidencias en evaluación de políticas públicas en el país. Actualmente cuenta con 44 evaluaciones de distinta naturaleza: evaluaciones de impacto, de resultados, de productos y de procesos de 7 organismos de la APN.

Tanto el Manual como el Banco de Evaluaciones constituyen dos productos destacados del Programa de Evaluación que favorecen al debate y las búsquedas de consenso y al mismo tiempo ponen en valor las experiencias de evaluación en la APN.

Pero el verdadero valor del Manual y el Banco no está dado por hecho de haber alcanzado los productos sino por la dinámica que el PEPP se propuso para su confección. En efecto, el programa convocó a áreas relevantes en materia de evaluación en los organismos para conformar un grupo promotor⁴ que le diera solidez y legitimidad a los productos desarrollados. Esta acción resulta fundamental ya que permite construir redes entre técnicos y capas intermedias de gestión que favorezca la continuidad de las acciones emprendidas más allá de los cambios de gestión.

Pero más allá de todas las acciones realizadas y haber cumplido el PEPP con sus objetivos propuestos en términos de productos, sigue siendo incipiente el desarrollo del pilar de Evaluación sobre todo si se lo compara con la planificación y el presupuesto. Las acciones para vincular e incorporar a la evaluación al ciclo de gestión de programas y proyectos no han sido suficiente. Como se ha dicho anteriormente, cuando hablamos de fortalecimiento de la evaluación hablamos no solo de capacidades técnico-metodológicas sino también de habilidades para interpretar los escenarios en que los programas se desenvuelven, identificar

⁴ El grupo promotor se encuentra conformado por la DINIECE del Ministerio de Educación, Programa SUMAR- Nacer Ministerio de Salud, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Programa Conectar Igualdad, Subsecretaría de Evaluación Institucional del MINCYT, ONEP- Jefatura de Gabinete.

las tensiones y oportunidades políticas y dialogar con actos que manejan terminologías y lógicas diferentes. En este sentido sigue siendo un desafío del PEPP desarrollar acciones que permitan consolidar la evaluación de políticas, programas y proyectos como parte integrante del ciclo de gestión.

7. Conclusiones

A modo de síntesis parece oportuno destacar que la GpRD como modelo que guíe la organización de la administración pública tiene que superar los particularismos de los pilares que la componen (planificación, presupuestación, administración, evaluación y control) para lograr un proceso de combinación y articulación que permita un manejo interdependiente de cada uno de ellos.

Dentro de este esquema la evaluación toma un carácter significativo, ya que permite medir en qué forma se están logrando los resultados de las políticas y cuáles son los factores de éxito o de fracaso de esos resultados. Es decir que la Evaluación es el componente que permite retroalimentar al sistema, indicando las acciones adecuadas y cuáles son necesarias corregir en pos del logro de los resultados. El fortalecimiento y desarrollo aislado de la evaluación, aunque necesario en términos de capacidad y calidad, no parece suficiente si hablamos de la evaluación como integrante del ciclo de gestión en el marco de GpRD.

En Argentina, en lugar de un sistema integrado y coordinado de evaluación con una autoridad central, existen tres sistemas menores que funcionan como ejes ordenadores en cada uno de sus ámbitos de referencia, aunque en estado embrionario, como práctica regular y sistemática impulsada por el Estado. Organismos como el SIEMPRO, la Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional o la Secretaría de Hacienda tienen sus funciones enfocadas en temáticas particulares, sin que haya un ente que coordine la evaluación dentro del mapa de las políticas públicas a nivel nacional. La vasta experiencia de estos organismos no ha logrado nutrir un eje rector en materia de evaluación, lo que hizo que quede rezagado y se presente como el pilar más débil dentro de la GpRD.

En la actualidad la articulación de los sistemas de información, evaluación y monitoreo con los respectivos procesos de planificación, presupuesto y control son incipientes, siendo necesaria la profundización en tal sentido

Desde su creación, dentro de la JGM, el PEPP ha puesto sus esfuerzos en crear capacidades al interior de la APN, en poner en valor las prácticas de evaluación y sensibilizar sobre el uso de las mismas cumpliendo un importante papel para el fortalecimiento de las capacidades estatales en la materia y atendiendo una demanda que ha ido creciendo a lo largo de los años. Sin embargo sigue siendo un desafío que la evaluación se inserte definitivamente como una práctica sistemática y requerida más que como una acción esporádica y aislada en la APN. Hasta el momento el PEPP no ha promovido la coordinación y la vinculación de las áreas de evaluación al interior de los organismos con aquellas que se desempeñan en la planificación y el presupuesto. Si el programa se propone institucionalizar la evaluación como integrante del ciclo de gestión es una condición necesaria impulsar la vinculación con los otros componentes y genera un marco armónico de trabajo

La JGM tiene facultades para llevar adelante acciones de coordinación interministerial y por lo tanto es de esperar que el PEPP asuma el un papel coordinador entre los distintos actores vinculados a la evaluación.

Por otro lado, en términos normativos, podemos decir que existen gran cantidad de regulaciones que estructuran y define los pilares de planificación y presupuesto, pero poca normativa en materia de evaluación. Sabemos también que la normativa no implica per se un mayor compromiso de los actores a evaluar sus acciones públicas pero brinda el marco necesario para que las prácticas de evaluación se desarrollen, promuevan, y practiquen al interior de la Gestión Pública. Creo que desarrollar acciones en este sentido por parte del PEPP fortalecería a la evaluación de políticas públicas en el marco de GpRD.

8. Referencias Bibliográficas

Normativa

- Ley 24.156. Boletín Oficial de la República Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 30 de septiembre de 1992.
- Ley 22.520. Ley de Ministerios. Boletín Oficial de la República Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 07 de diciembre de 2007.
- Ley 24.629. Boletín Oficial de la República Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 8 de marzo de 1996.
- Ley 25.152. Boletín Oficial de la República Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 21 de septiembre 1999.
- Decreto 103/01. Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 29 de enero de 2001.
- Decreto 558/96. Reforma del Estado. Creación de la Unidad de Reforma y Modernización del Estado. Boletín Oficial de la República Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 28 de mayo de 1996.
- Decreto 928/96. Boletín Oficial de la República Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 12 de agosto de 1996.
- Decreto 229/2000. Creación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Boletín Oficial de la República Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 14 de marzo de 2000.
- Decreto 992/01. Boletín Oficial de la República Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 07 de agosto de 2001.
- Decreto 22/11. Boletín Oficial de la República Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 12 de enero de 2011.

- Resolución 416/2013, Jefatura de Gabinete de Ministros. Boletín Oficial de la República Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 11 de junio de 2013.

Bibliografía

- AEVAL, *“La Función Evaluadora: Principios orientadores y directrices de actuación de la evaluación de políticas y programas”*. (2009). Madrid.

- AEVAL, *“Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas”*. (2010). Madrid

- Arellano Gault, David y otros: *“Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)”*. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 17 (2000). Caracas.

- Banco Interamericano de Desarrollo. *Diagnóstico de la capacidad institucional para implementar la gestión para resultados en el desarrollo mediante la metodología del SEP*. Informe de Avance 2007 – 2012. BID. (2013). Argentina.

- Brom, Luciano. *“Relevamiento sobre las áreas de Evaluación, Monitoreo, Planificación y Procesamiento de Información de la Administración Pública Nacional Central”*. Subsecretaría de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo, Jefatura de Gabinete de Ministros. Manuscrito no publicado. (2011)

- Canievsy, Carlos *“Fortalecimiento de los sistemas gubernamentales de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: diagnóstico de los sistemas gubernamentales de monitoreo y evaluación en Argentina”*. Documentos Estudios de Casos del CLAD, No. 3 (2007). Washington, D.C.

- García López R, García Moreno, M. *“La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe”*. Banco Interamericano de Desarrollo. 2ª Edición. (2010).

- Jefatura de Gabinete de Ministros. Subsecretaría de la Gestión Pública. Dirección de Investigaciones. *“Indicadores de Gestión para el Monitoreo de las Políticas de Modernización en el Sector Público. Revisión Teórica y propuesta para su elaboración”*. Nº 71 Desarrollo Institucional y Reforma del Estado (2007). Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Makón, Marcos P, *“El modelo de Gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional”*. En Reforma y democracia: revista del CALD. (2008).
- Makón, Marcos P, *“EL modelo de Gestión por Resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional”*. Documento presentado como ponencia en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. (2000). República Dominicana.
- Nirenberg, O., Brawerman, J., & Ruiz, V. *“Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales”*. (2000). Buenos Aires.
- OCDE *“Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados”*. (2002). Paris.
- Oficina Nacional de Innovación de Gestión, *“La Gestión Pública por Objetivos y Resultados. Una visión sistémica”*. (2007). Buenos Aires.
- Ospina Bozzi, S. *“Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano”*. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 19. (2001) Caracas.
- Oszlak, O. *“Quemar las naves” (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)”*. Publicado en Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 6, nro.14. (1999). Buenos Aires.

- Sotelo Maciel, A. *“Cadena de valor público y planteamiento estratégico, limitaciones y virtudes del modelo”*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. (2012). Cartagena de Indias.