

Sistemas de evaluación: de la teoría a la implementación

Por Valeria Serafinoff *

Resumen

Esta breve comunicación busca sistematizar algunos de los problemas que se presentan al momento de implementar sistemas de evaluación. Específicamente, se propone contextualizar un proceso que suele considerarse aséptico, neutral y centrado en aspectos técnicos cuando, en realidad, se trata de un proceso político y que, como tal, encierra conflictividad y tensiones. Las problemáticas que se observan frecuentemente se organizan en virtud de su relación con 1) el proceso de planificación y programación; 2) la gestión presupuestaria; 3) la calidad de la información disponible; 4) la distribución de responsabilidades en el proceso de seguimiento y evaluación; y 5) la difusión de los resultados y el uso de los resultados de la evaluación.

Palabras clave

Evaluación de políticas públicas – implementación de políticas – gestión pública – planificación – programación.

Abstract

This short essay seeks to systematize some of the problems that arise when implementing evaluation systems. Specifically, it contextualizes a process that is usually presented as technical and neutral. However, the evaluation of policies is a political issue. Some of the most problematic aspects are related to: 1) planning; 2) budgeting; 3) quality of information; 4) institutionalizing of the function; 5) using of evaluation results.

* Licenciada en Ciencia Política (USAL). Magíster en Administración Pública (UBA). Doctora en Ciencia Política (UNSAM). Docente investigadora de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Correo electrónico: <valeria.serafinoff@gmail.com>.

Key words

Public policies' evaluation – policy implementation – public management – planning – programming.

1. Introducción

El seguimiento y la evaluación de políticas públicas resulta clave para mejorar la gestión pública, resolver problemas sociales y promover derechos ciudadanos en forma efectiva. Estos procesos contribuyen a conocer los problemas públicos, el alcance de las acciones que se están implementando y, por lo tanto, promueven la toma de decisiones basada en evidencias sobre las políticas y los procesos que se generan alrededor de ellas. El conocimiento sobre *cómo se están haciendo las cosas* es fundamental para que los decisores públicos aprendan de la propia experiencia institucional. Al mismo tiempo, el seguimiento y la evaluación promueven el debate público y el control ciudadano, lo que contribuye a aumentar los niveles de transparencia y a mejorar la calidad de la democracia.

Sin dudas, evaluar es importante, y resulta prioritario que tanto el Estado nacional como las provincias y los municipios comiencen a transitar —consoliden o institucionalicen— procesos para la evaluación de sus políticas. Sin embargo ¿cómo hacen los Estados para institucionalizar la evaluación? ¿Cómo pueden instrumentarse sistemas de información? ¿De qué forma pueden implementarse sistemas de seguimiento y evaluación de políticas? A pesar del profuso corpus de bibliografía que, en las últimas décadas, se ha desarrollado sobre la cuestión, estos interrogantes siguen abrumando a los funcionarios que intentan promover experiencias de este tipo.

La bibliografía sobre evaluación la aporta, por un lado, la literatura de análisis de políticas públicas, que, con advertencias, suele retomar la temática como una última etapa dentro de un proceso más amplio. En este caso, la evaluación contribuye a caracterizar los resultados de una política para su ajuste y reformulación (Cf. aportes heurísticos en

Sabatier, 2010). Por otro lado, los manuales sobre la materia tienden a referirse a la evaluación en términos instrumentales, es decir, como una herramienta que brinda elementos de juicio sobre un programa. En este último caso, los aportes suelen ser más explícitos, pues brindan pautas para el desarrollo de evaluaciones y sistemas de evaluación, pero la mirada adoptada suele ser de tipo prescriptiva y centrada en una lógica de proyectos¹.

Revisar la literatura sobre el tema y las experiencias de otros Estados resulta un primer paso fundamental. Sin embargo, suele ser bastante desalentador. En general, cualquier persona que ha participado de procesos tendientes a implementar la gestión para resultados, desarrollar sistemas de evaluación e institucionalizar prácticas de registro, sistematización y seguimiento de la información encuentra que dichos procesos distan fuertemente de las caracterizaciones que aparecen representadas en la literatura sobre el tema. Los conflictos son mayores; la incertidumbre, más generalizada; y, al intentar implementar el diseño desarrollado, se enfrentan múltiples desafíos, lo que, en el mejor de los casos, permite la consolidación parcial de algunas prácticas e instrumentos desarrollados.

Esta comunicación busca sistematizar algunos de los problemas que se presentan al momento de intentar implementar sistemas de evaluación como forma de contribuir a dicho proceso. Específicamente, se propone contextualizar un proceso que suele considerarse aséptico, neutral y centrado en aspectos técnicos cuando, en realidad, se trata de un proceso político y que, como tal, encierra conflictividad y tensiones. La próxima sección avanza en la definición de algunos conceptos clave e introduce un conjunto de nociones que se identifican como relevantes al momento de pensar el diseño y la implementación de sistemas de evaluación. La tercera sección se concentra en la sistematización de una serie de

¹ En general, esta bibliografía suele ser provista por agencias de cooperación o elaborada por áreas con responsabilidades de seguimiento y evaluación de programas. Podrían citarse, a modo de ejemplo, documentos como los elaborados por Banco Mundial, la AEVAL española; además de los editados por el PNUD, el BID, EuropeAid y USAID.

problemas observados con frecuencia. Finalmente, se presentan algunas notas a modo de conclusión y como forma de contribuir al debate sobre la necesidad de avanzar hacia el desarrollo de un sistema de evaluación de políticas en nuestro país.

2. Caracterizar el proceso y los sistemas de evaluación

Existen múltiples formas de caracterizar la evaluación. Este trabajo define *seguimiento* como el análisis y la recopilación sistemáticos de información a medida que avanza un programa —o conjunto de programas— (OECD, 2010). En tanto, la *evaluación* consiste en comparar a través de una medición sistemática —en intervalos periódicos o episódicos— resultados, efectos alcanzados o procesos que se generan en torno a su realización (OECD, 2010). Mediante estimaciones cuantitativas o cualitativas acerca del funcionamiento de un programa o política, una evaluación intenta inferir cuán bien se ha desempeñado o se está desempeñando este, qué problemas ha presentado o presenta su ejecución y cuáles son los principales efectos de las actividades comprendidas en la intervención realizada. En definitiva, se propone hacer un juicio de valor fundamentado y comunicable sobre las acciones implementadas (Nirenberg *et al.*, 2003). En resumen, evaluar implica un doble proceso: i) uno *descriptivo*, orientado a sistematizar la información referida a un programa o política en cuestión; ii) y otro *valorativo*, en donde se juegan valores, normas y percepciones con los que se contrasta la información obtenida.

La evaluación no puede entenderse como un proceso aislado (Di Virgilio y Solano, 2012). Es decir, se puede evaluar un proyecto, un programa o un ámbito organizativo², pero esta evaluación adquiere sentido en un proceso más amplio. El proyecto se referencia en una cadena de valor que define la hipótesis de transformación de esa situación observada y el conjunto de supuestos sobre los que formulan las distintas intervenciones

² En referencia a una unidad ejecutora, área u organismo responsable de implementar una política —o que participa de su implementación—. Por cuestiones expositivas, nos referiremos a evaluaciones de programas aun cuando puedan tratarse de proyectos, políticas o ámbitos organizativos.

públicas. Por ello, aun cuando se defina acotada a una intervención particular, la evaluación requiere información generada en otros ámbitos y se potencia con las evaluaciones de otros proyectos relacionados —v.g., por orientarse a garantizar un mismo derecho y resolver un problema asociado, implementarse en un mismo territorio o enfocarse en un mismo grupo de población—. *Sistema de evaluación* se refiere a un conjunto de reglas, principios y prácticas orientadas a generar de manera sistemática información y análisis con fines valorativos. Sin embargo, como se considerará a continuación, la referencia a un sistema no implica que las experiencias de evaluación en un mismo Estado o sector de política pública resulten homogéneas ni integrales.

En primer lugar, la referencia a un sistema de seguimiento y evaluación implica cierta preocupación por integrar vertical y horizontalmente estas acciones. La *integración vertical* se refiere a la forma en que se articula el análisis de los logros alcanzados en términos de los programas, las organizaciones y la finalidad político-estratégica —si bien Ospina (2009) incorpora el nivel micro en referencia a la evaluación del desempeño de las personas con responsabilidades en la implementación de las acciones, en esta comunicación, dicho nivel ha sido deliberadamente omitido—. En tanto, la *integración horizontal* se refiere a la coordinación entre el sistema de seguimiento y evaluación y otras funciones de la gestión pública, tales como el proceso presupuestario o la gestión de recursos humanos. Las decisiones impactan sobre la definición de los objetivos particulares de las evaluaciones y también sobre la organización de los equipos para el seguimiento y la evaluación (Ospina, 2001, 2009). En definitiva, la noción de *sistema* se refiere a la integración del esfuerzo por evaluar, y, por lo tanto, insertar la evaluación en la gestión estatal resulta un aspecto clave.

En segundo lugar, las acciones de seguimiento y la evaluación de políticas requieren *información*, puesto que se sustentan en ella. Sin embargo, cuando, a lo largo del documento, nos referimos a la necesidad de generar sistemas de información actualizados, es preciso distinguir este concepto del de *dato*. Tal como señala Hintze (2001), los datos son

las representaciones más directas sobre los hechos, mientras que la existencia de información implica que los datos han sido interpretados o elaborados de alguna manera. Por lo tanto, es necesario relevar datos, pero es preciso fortalecer las capacidades para que aquellos se transformen en información sustantiva para la toma de decisiones. En tal sentido, se requiere un trabajo constante de recopilación y sistematización de la información. Para ello, resulta clave definir algunos aspectos, tales como a) los procesos de alimentación y mantenimiento del sistema y acceso a información actualizada, incluyendo la identificación de responsabilidades específicas; b) la claridad respecto de las definiciones conceptuales y operativas; c) el respeto de los flujos y los plazos establecidos para la compilación de los datos; d) la elaboración de bases de datos informatizadas; y e) la revisión continua del sistema (URB-AL, 2012).

Este trabajo se propone abordar el desafío que se presenta cuando se busca consolidar sistemas de evaluación de políticas públicas implementadas en distintos sectores, orientadas a resolver problemáticas diversas y garantizar derechos de personas con percepciones, intereses y recursos heterogéneos. Adicionalmente, estos sistemas buscan institucionalizar procesos que permitan evaluar políticas de distinto nivel de complejidad e interdependencia, implementadas en territorios diversos, con horizontes temporales diferentes y cuyas líneas de base resultan dispares, incluso, respecto de la información sobre la que se toma la decisión que da origen a la intervención estatal.

Como punto de partida, es preciso entender estos aspectos que afectan la implementación de sistemas de evaluación:

- La evaluación es, principalmente, un proceso político —no solo técnico—. Por lo tanto, se generan tensiones, conflictos y luchas de poder en relación con el objeto de la evaluación —política pública en cuestión—, los valores de contraste —componente valorativo— y la difusión de los resultados. En paralelo, se ve afectada la definición de los instrumentos y metodologías, el alcance de las evaluaciones y la posibilidad de consolidar e institucionalizar los procesos de la evaluación.

- Los resultados de la evaluación tienen distintos usos. En el marco de la gestión de un programa o un área, pueden dar lugar a la reformulación de la estrategia de acción o al ajuste de sus componentes, pero también pueden llevar a la renuncia de los responsables, por ejemplo, por no alcanzar los resultados esperados. A partir de la difusión de los resultados, puede promoverse una mayor participación de distintos actores sociales en los procesos de formulación de políticas, pero también se activan espacios de control social. Distintos actores sociales podrían apropiarse de la evaluación y generar espacios propicios para la innovación. Sin embargo, los resultados también pueden descontextualizarse, o pueden realizarse recortes malintencionados de las evaluaciones que atenten contra la legitimidad de la acción que se está desarrollando.
- La consolidación de sistemas de evaluación está supeditada, entre otras, al proceso político y a las características del régimen democrático. Dado que la evaluación es un proceso político, el desarrollo y la expansión de sistemas de este tipo suelen verse afectados por cuestiones, tales como la competencia partidaria y la eficacia de mecanismos de *accountability horizontal*. La implementación de sistemas de evaluación puede asociarse a una gestión gubernamental; por tanto, con la finalización de esa gestión, se desarticulan las prácticas ya puestas en marcha. Por ello, la apropiación de las evaluaciones por parte de distintos actores sociales y el uso que se realiza de ellas son fundamentales para garantizar su sostenibilidad.
- Otras restricciones para el desarrollo de sistemas de evaluación están dadas por la disponibilidad de recursos —financieros, tecnológicos y humanos—, las capacidades institucionales existentes y los plazos disponibles.

- La implementación de sistemas de este tipo es un proceso que tiene etapas de avance y retroceso. Se trata de un proceso lento y prolongado, caracterizado por etapas de profundización, consolidación y, también, de repliegue. Es importante sostener los esfuerzos y no intentar *saltar casilleros*.
- Aunque sean aisladas, la ausencia de experiencias de evaluación de programas y proyectos dificulta la consolidación de estos sistemas por la falencia de la información disponible. La mejora de las condiciones requiere comenzar a transitar el camino de la evaluación: los indicadores se ajustan cuando comienzan a utilizarse, y, en esos contextos, surgen nuevas necesidades de registro o preguntas de evaluación. En cierta medida, la ausencia de una cultura que evalúe y rinda cuentas dificulta el desarrollo de estas prácticas. Como se señaló anteriormente, la implementación de sistemas de evaluación atraviesa distintas etapas, pero, en determinados contextos, el esfuerzo inicial requiere un mayor compromiso para su estabilización. Resulta clave el liderazgo de las máximas autoridades políticas, pero, además, el involucramiento de distintos actores políticos y fuerzas sociales. En dichos contextos, la etapa inicial suele extenderse durante un período más largo —mayor gradualidad—, y la estrategia requiere la institucionalización de distintos incentivos.
- La perspectiva de derecho genera desafíos adicionales para pensar el desarrollo y la implementación de sistemas de evaluación en la medida en que incorpora la noción de derechos indivisibles e interdependientes, generalmente, definidos por estándares internacionales. Asimismo, este enfoque supone una participación activa del poseedor del derecho no solo en la formulación de las estrategias de intervención, sino también en los procesos de evaluación (Ligero Lasa *et al.*, 2014; ONU Mujeres, 2014). Por lo tanto, no solo aumentan la interdependencia y la complejidad de las

políticas, sino también la necesidad de articular información provista por distintas áreas y de desarrollar instrumentos de evaluación que permitan incorporar la mirada y los valores de distintos actores.

En síntesis, no existe un modelo óptimo de evaluación. Más allá de las características específicas de las evaluaciones y de los sistemas de evaluación identificados por la literatura, estos no pueden pensarse escindidos de las particularidades de la administración pública en la cual se van a implementar. Por ello, las normas, los procedimientos y las prácticas que encuadran la gestión de lo público, los regímenes de personal y, fundamentalmente, el proceso de presupuestación condicionan el desarrollo y la implementación de estos sistemas. En consecuencia, el mejor sistema de evaluación será, en cada Estado en particular, el que mayor capacidad tenga para imbricarse con el régimen político, las estructuras, los procesos, y la cultura y prácticas de gestión. Esto no implica inmovilidad o rigidez. Por el contrario, se esperaría que un sistema de evaluación que logre imbricarse y, por ende, consolidarse contribuya a transformar no solo el modo de gestión de lo público, sino también las prácticas democráticas. En tal sentido, para mantener su eficacia, este tipo de sistemas requiere un alto nivel de adaptabilidad, lo que implica un proceso continuado en el tiempo.

3. Problemas para implementar sistemas de evaluación

Esta sección sistematiza una serie de dificultades que se presentan habitualmente cuando se implementan sistemas de evaluación. Como se señaló anteriormente, la intención de describir estos inconvenientes radica en la necesidad de identificar estrategias tendientes a revertirlos o, al menos, a reducir su impacto. Al mismo tiempo, la sistematización de estas problemáticas busca revertir la noción de excepción que hace a la regla.

Los problemas que se caracterizan a continuación no tienen pretensión de exhaustividad. En su lugar, sistematizan algunas cuestiones

frecuentemente observadas. Las problemáticas se presentan en relación con el proceso de planificación y programación; la gestión presupuestaria; la calidad de la información disponible; la distribución de responsabilidades en el proceso de seguimiento y evaluación y la difusión de los resultados y el uso de los resultados de la evaluación. A continuación, se retomarán individualmente cada una de estas problemáticas enunciadas.

1. *Proceso de planificación y programación.* La literatura especializada aborda la forma en que objetivos inconsistentes y poco precisos afectan la capacidad de evaluación de un programa. Estos problemas se multiplican cuando se intenta evaluar políticas públicas o prioridades en la agenda gubernamental.

En el marco de la implementación de sistemas de evaluación, comienza a cuestionarse la calidad de la planificación de las intervenciones públicas. En dichos contextos, suelen desarrollarse instrumentos para mejorar la capacidad de planificación, pero el inconveniente que se enfrenta en esos casos es que, muchas veces, se pierde de vista que aquella es un instrumento para la gestión. Es decir, no es un fin en sí mismo ni se trata de un ejercicio académico o de una obligación hacia un tercero³. Por ello, es necesario que las distintas áreas se *apropien* de estos instrumentos y los incorporen en su práctica cotidiana. Al mismo tiempo, para su apropiación por parte de los funcionarios, estos instrumentos tienen que ser lo suficientemente adaptables a distintas realidades organizacionales y de los sectores de políticas.

El proceso de planificación requiere un fuerte conocimiento de la problemática que le da origen y un trabajo de prospectiva sobre los escenarios de mediano y largo plazo. En muchas oportunidades, se planifica en función de supuestos erróneos respecto de las causas por las cuales se incorpora una perspectiva de gestión por resultados en la

³ Podría ser un organismo internacional o uno gubernamental con responsabilidades en la implementación de sistemas de evaluación u organismos de otros niveles de gobierno, por ejemplo, cuando se trata de programas del Estado nacional con participación de agencias provinciales.

gestión gubernamental —nacional, provincial o local—, así como también pueden construirse expectativas desmedidas sobre los efectos de la planificación en la gestión⁴. Asimismo, la cadena de valor que sustenta las decisiones adoptadas no siempre resulta clara, puesto que tampoco los fines y las prioridades de las políticas de gobierno resultan explicitados en varias oportunidades.

La planificación estratégica puede sufrir ajustes cuando se modifican las estrategias diseñadas para resolver la problemática social que dio origen a la intervención estatal. Este cambio puede producirse por variaciones en los lineamientos políticos, o bien, por modificaciones en las condiciones macroeconómicas, sociales, institucionales o ambientales en las que se desarrolló inicialmente. Por ello, la planificación operativa suele sufrir importantes cambios a lo largo de la gestión de un programa por los ajustes que deban realizarse⁵.

La incorporación de los ajustes en la planificación suele ser un problema, aun cuando la tecnología existente pudiera resolver el registro de estos cambios. Cualquiera sea la causa de un ajuste en la planificación realizada, dicha modificación en estrategias, acciones desarrolladas, recursos asignados o expectativa de logros debe ser registrada. Sin embargo, en varias oportunidades, se observa que la planificación se toma como algo rígido e inmodificable. Esto genera dificultades en el seguimiento de las políticas, que es frecuente que se modifiquen en su implementación. Por lo tanto, resulta relevante definir un proceso estandarizado para la aprobación, el registro y la actualización de la planificación.

⁴ Entre otros factores no considerados, podrían reseñarse a) las dificultades para lograr determinados acuerdos y consensos políticos necesarios para tomar determinadas decisiones —v.g., necesidad de una decisión, por ejemplo, cambio en una ley o sanción de un nuevo decreto—; b) los procesos administrativos y el tiempo de estos —v.g., para la incorporación de personal—; c) la disponibilidad de los recursos; d) la disponibilidad de recursos en los momentos pautados por la programación de actividades y logros; e) la disponibilidad de determinados perfiles de recursos humanos; y f) la coherencia en la secuencia de acciones y logros.

⁵ Por ejemplo, a partir de a) ajustes en los lineamientos políticos; b) cambios en el equipo del programa; y c) variación en los recursos disponibles, ya sea por reducción de los montos o por la inclusión de nuevas fuentes que requieren la incorporación de actividades adicionales.

2. *Vinculación con la gestión presupuestaria*⁶. Un sistema orientado a evaluar los resultados de las políticas públicas requiere instrumentos que permitan medir el gasto asociado con las acciones implementadas. Sin embargo, se presentan distintos inconvenientes al intentar avanzar sobre estos desarrollos.

En primer lugar, los presupuestos tradicionales no se asocian con los resultados esperados, y las metas definidas suelen ser de carácter general. No suele existir una práctica de presupuestación centrada en metas y, cuando se formulan, suelen estar definidas en forma agregada y centradas en las responsabilidades y las competencias de las unidades organizativas. En consecuencia, se observan falencias en la articulación entre los objetivos de política y la previsión presupuestal, así como también la ausencia de una perspectiva de mediano y largo plazo. Entretanto, la extrema rigidez en la asignación presupuestaria afecta la capacidad de vincular los recursos asignados con la política que se busca evaluar⁷. Además, los procesos de ejecución y control presupuestario siguen haciendo énfasis en los aspectos formales, más centrados en la auditoría del gasto que en la evaluación de las políticas.

En segundo lugar, los períodos definidos para la implementación de acciones delineadas en el marco de los programas suelen no coincidir con los períodos presupuestarios. Al mismo tiempo, gran cantidad de las políticas públicas reportan a una modalidad de gestión operativa. Esto es, se despliegan a través de procesos rutinizados, en donde los recursos se asignan para garantizar cierta capacidad instalada. Estas políticas suelen ser intensivas en cuanto a la necesidad de recursos humanos, pero las actividades del personal no se definen sobre la base de resultados, sino como forma de garantizar su disponibilidad⁸.

⁶ Agradezco a Diego A. Federico sus comentarios y reflexiones sobre estos aspectos.

⁷ Relativo a un modelo de asignación presupuestaria incremental o de base histórica.

⁸ Por lo general, los registros del desempeño de los recursos humanos no permiten una asociación directa con el presupuesto y, menos aún, del aporte específico a cada resultado alcanzado.

En tercer lugar, la desarticulación entre las áreas administrativas, presupuestarias y sustantivas⁹ genera una multiplicación de sistemas de registro de recursos que necesitan ser compatibilizados.

En cuarto lugar, y directamente asociado con el punto anterior, se observa que, cuando se intenta implementar sistemas de evaluación en el nivel subnacional, suelen presentarse problemas de planificación presupuestaria, debido a la convergencia de múltiples fuentes de financiamiento. Los aportes del Estado nacional son considerados inciertos por los Estados subnacionales, por lo que no se registran en la planificación presupuestaria y se incorporan a los sistemas de administración financiera al momento en que se producen los desembolsos del gobierno federal. Esto genera una imposibilidad de realizar una comparación directa entre lo planificado y lo ejecutado. Otro aspecto para considerar es que resulta frecuente que los aportes del Estado nacional se realicen a través de bienes y servicios. Es decir, no se produce una transferencia de dinero a la provincia, sino que, por ejemplo, el aporte se realiza a través de la contratación de recursos humanos con afectación específica —personas se incorporan a la administración pública provincial—. También se observa que, en algunos casos, se reciben transferencias en especies, como, por ejemplo, insumos médicos. En estas situaciones, al no haber desembolsos directos, no se produce un registro en los sistemas de administración financiera, aun cuando estos aportes en bienes y servicios tienen efectos directos sobre los resultados de la política en cuestión. Este tipo de inconvenientes provoca la necesidad de generar registros paralelos: por un lado, vinculados con la ejecución y el seguimiento presupuestario y, por el otro, asociados con la gestión para resultados y la evaluación. La persistencia de una lógica centrada en los insumos afecta la capacidad de trabajar con un presupuesto orientado a resultados.

En definitiva, implementar un sistema de evaluación de resultados requiere una articulación compleja de información, en la que se busca vincular los sistemas de gestión presupuestaria con los sistemas contables, de

⁹ Orientadas a la producción de bienes y servicios externos —hacia la sociedad—.

compras públicas y de gestión de recursos humanos. Transformarlos suele implicar la necesidad de realizar ajustes normativos y de las plataformas informáticas. Estas transformaciones suelen ser poco viables, y, en su lugar, se multiplican las fases que integran datos, las *traducciones* en los distintos sistemas y los registros manuales. La instauración de sistemas de evaluación y gestión para resultados suele impulsar la creación de metasisistemas que, tomando información de distintos sistemas públicos, los traducen de forma que pueda considerarse su aporte al logro de determinado resultado. Esta no es una tarea sencilla y demanda un trabajo *artesanal* que permita ir enfrentando los distintos problemas que se van presentando en la integración de los sistemas que proveen la información. Asimismo, la posibilidad de implantar estos metasisistemas requiere que los sistemas de administración financiera cumplan con una lógica de presupuestación por resultados o programas, condición que, por lo general, no se cumple. Por último, aun cuando logren resolverse los problemas antes delineados, el sistema solo logra vincular metas físicas y resultados, pero no permite medir impactos.

3. *Calidad de la información disponible.* La información es la materia prima de la gestión para resultados. Se trata de un elemento central para la toma de decisiones y la planificación de estrategias de acción, así como para la evaluación de la gestión pública. Sin embargo, es frecuente observar que la producción y el tratamiento de la información están desarticulados de la cadena de valor y de los objetivos definidos. Además, los esfuerzos por generar información son fragmentados y se dan en forma esporádica, mientras que su disponibilidad suele ser escasa, y su calidad, heterogénea.

Asimismo, por un lado, se observan inconvenientes vinculados con la fragmentación de la información. Entonces, al intentar generar sistemas de información, se identifican diferentes registros individuales elaborados con criterios distintos. La fragmentación también se manifiesta en la ausencia de intercambios en los registros entre las distintas áreas del Poder Ejecutivo y de estos organismos para con el Poder Judicial, lo que atenta contra la integración de la información.

Por otro lado, se observa la falta de continuidad en la sistematización de la información. Varios registros sistematizados de información suelen responder a demandas concretas —v.g., solicitadas por alguna autoridad gubernamental o en el marco de una presentación en un foro internacional—. En respuesta a la demanda, se *construye* un dato, pero no se lo incorpora como indicador de seguimiento, así como tampoco se definen los criterios para el relevamiento de esa información ni se detallan los inconvenientes en el registro. En consecuencia, ante cada nueva demanda, hay que reconstruir el dato sin seguir los mismos criterios. Esto afecta fuertemente la confiabilidad de la información relevada. Asimismo, se presentan problemas tanto en las definiciones conceptuales y de registro de la información como a la hora de construir series estadísticas.

Los problemas anteriormente enunciados pueden relacionarse con la ausencia o —cuando existe— con la debilidad generalizada de áreas con responsabilidades específicas para el seguimiento y la sistematización de la información especializada. La situación antes descripta también se vincula con la ausencia de sistemas informáticos que permitan el procesamiento de la información en tiempo real. Debilidades estructurales, tales como la accesibilidad a Internet en algunas regiones del país, la poca disponibilidad de equipos con los requisitos necesarios, así como la falta de experiencia y capacitación de las personas responsables de realizar los registros, afectan la calidad y la disponibilidad de la información.

La posibilidad de consolidar un sistema de evaluación se sustenta en la existencia de registros rutinarios y de acciones de monitoreo de gestión. La perspectiva de derecho obliga a generar sistemas de información integrados. En contraste, hay inconvenientes por la ausencia de registros y otros motivados por su multiplicación a partir de una misma intervención, pero elaborados sobre distintos criterios. Además, como se señaló anteriormente, la capacidad institucional para desarrollar estos registros resulta débil y es dispar entre las distintas áreas de la administración estatal. A menudo, los datos se encuentran desactualizados o son registrados siguiendo definiciones operativas y parámetros diferentes.

Las bases de información suelen estar atiborradas de datos inconsistentes y mal registrados. La concientización sobre la relevancia de las acciones de registro es baja, así como también se destaca la poca capacitación en estos temas de quienes son los responsables de los registros primarios de información¹⁰.

La heterogeneidad regional, las formas diversas en que se manifiestan en el territorio los problemas públicos y las expectativas diferenciadas de distintos grupos de población generan múltiples desafíos para generar sistemas de información. Así, la ausencia de información desagregada dificulta planificar políticas con una mirada territorial y adaptada a las distintas realidades sociales. Acuña (2008) se refiere a la necesidad adicional de contar con información no solo desagregada y confiable, sino actualizada dinámicamente.

Avanzar en la consolidación de sistemas de evaluación requiere realizar un diagnóstico exhaustivo sobre la disponibilidad y la calidad de la información, así como también identificar información adicional con la que sería preciso contar para el seguimiento y la evaluación de las políticas. Finalmente, resulta preciso delinear estrategias para el relevamiento de la información definida como prioritaria para evitar crear registros de datos que luego no se utilizan o que se multipliquen. Resulta fundamental fortalecer las capacidades estatales de registro y sistematización de la información, así como también crear conciencia sobre la relevancia de llevar registros sistematizados de las acciones realizadas. Estos deben estar guiados por el sistema de evaluación, ya que no resulta viable ni sostenible el registro en sistemas paralelos.

4. *La distribución de responsabilidades en el proceso de seguimiento y evaluación.* Un aspecto que resulta poco considerado y es clave para consolidar los sistemas de evaluación es la cristalización

¹⁰ Es muy frecuente encontrarse con funcionarios responsables de realizar los registros primarios de la información y que desconocen el uso que se le da —o podría dársele— a esa información. Esto se asocia con la ausencia de un *feedback* de las áreas operativas con las responsables de acciones de seguimiento y evaluación.

institucional de las responsabilidades vinculadas con el seguimiento y la evaluación.

¿En quién recae la responsabilidad de liderar el sistema de evaluación? ¿En áreas con responsabilidades presupuestarias o en áreas con responsabilidades transversales especializadas en temas de evaluación? (Ospina, 2009). ¿Es necesario crear una agencia o un área que concentre las responsabilidades específicas de seguimiento o evaluación, o estas responsabilidades pueden desarrollarse en forma segmentada sobre la base de acuerdos metodológicos? ¿Cómo se garantizan determinadas condiciones para la integralidad de los procesos de evaluación y de la información generada en los niveles subnacionales? ¿Resulta necesario consolidar roles o áreas técnicas especializadas en cada ministerio o agencia gubernamental?

Estas son algunas preguntas clave que se presentan al momento de diseñar el marco institucional con responsabilidades en la formulación, la implementación y la consolidación de un sistema de evaluación. Las respuestas a tales interrogantes se encuentran condicionadas por el contexto político, las normativas que definen la estructura del Estado y los antecedentes institucionales relativos a las modalidades de gestión y prácticas de seguimiento y evaluación de políticas. Al mismo tiempo, las decisiones adoptadas en relación con cada una de las preguntas delineadas condiciona no solo el modelo organizacional delineado para sostener prácticas de evaluación, sino también los procesos y los mecanismos para consolidar la información, los intercambios y las prácticas y metodologías de seguimiento y evaluación.

Otro de los aspectos relevantes para institucionalizar los sistemas de evaluación ya ha sido adelantado al abordar el vínculo con la gestión presupuestaria: la necesidad de una integración horizontal con otros sistemas. Institucionalizar un sistema de evaluación requiere una articulación con otros sistemas que lo preexisten, por ejemplo, de administración financiera, de gestión de recursos humanos y de compras. Así, las decisiones sobre la estructura del sistema de evaluación debe considerar la forma de conciliar con otras áreas de la administración pública.

En todo caso, la creación de una institucionalidad que integre responsabilidades vinculadas con las funciones de seguimiento y evaluación parece clave para consolidar estos sistemas. Por una parte, más allá de las alternativas diferentes en materia de diseño o de los distintos desafíos para integrar estos sistemas de manera horizontal, resulta clave evitar la fragmentación excesiva de las responsabilidades sobre la definición de los esquemas de seguimiento y evaluación, así como la proliferación de herramientas, instrumentos y metodologías elaboradas con orientaciones y finalidades diferentes. Por otra parte, los equipos con responsabilidades en estas funciones necesitan combinar capacidades técnicas y políticas. El perfil político es fundamental para legitimar y expandir estos procesos. En tanto, la continuidad de los equipos con responsabilidades en acciones de seguimiento y evaluación resulta importante, más aún en las primeras etapas de conformación de estos sistemas.

5. *La difusión de los resultados y su uso.* Un aspecto relevante que atraviesa la consolidación de estos sistemas está vinculado con la comunicación de los resultados del seguimiento y de la evaluación. Este aspecto es tan importante que, en algunas oportunidades, los desacuerdos sobre estos puntos desalientan el desarrollo mismo de experiencias de seguimiento y evaluación. Cuestiones tales como ¿a quiénes se difunden los resultados?, ¿qué información se difunde?, y ¿cómo se difunde? resultan centrales y merecen considerarse con cierto nivel de detalle.

Comunicar información sobre la gestión pública requiere ciertas definiciones —principios y pautas— adoptadas en forma centralizada y que, luego, pueden *adaptarse* en cada uno de los sectores y programas. En tal sentido, implica una importante tarea de coordinación de espacios con esta finalidad. Al mismo tiempo, difundir sobre los resultados de la gestión requiere identificarse como tal, y es de vital importancia que puedan encuadrarse las particularidades de la política sectorial —en términos de los objetivos definidos— y del de los programas —cadena de valor definida— sobre los que se está presentando información.

La audiencia a quien está orientada la información es relevante, y, antes de difundir dichos resultados, es preciso identificar este punto. Distintos actores pueden tener distintos intereses respecto de la información que hace a los logros alcanzados en el marco de las políticas y programas de acción. Por lo tanto, puede resultar adecuado adaptar los documentos que se difunden —o los instrumentos para la comunicación— a los distintos actores.

A fin de facilitar el acceso y la claridad de la información que se comunica —o de los informes de seguimiento y evaluación de los programas y políticas—, se sugiere partir de la presentación de las distintas dimensiones en un nivel más agregado —centrado en dimensiones sobre resultados y efectos— sobre el que es posible indagar —profundizar en términos más operativos— en caso de un interés más específico. Finalmente, es importante destacar que, en algunos contextos, suelen promoverse instrumentos estandarizados de información sobre los programas y las políticas de forma de facilitar el acceso a la ciudadanía.

4. Algunas notas a modo de conclusión

En las últimas décadas, la cuestión del seguimiento y la evaluación de políticas ha adquirido relevancia. Se han multiplicado los programas de formación sobre esta materia, que suele presentarse como tema preponderante en jornadas y revistas especializadas sobre administración pública. También se han expandido las experiencias de evaluación de programas y proyectos —principalmente, los que cuentan con financiamiento internacional—. Sin embargo, consolidar sistemas de evaluación no ha sido una prioridad en la agenda pública. En su lugar, se sucedieron algunos anuncios gubernamentales. Varios de estos no pasaron de una primera etapa de implementación, mientras que otros avanzaron caracterizados por su fragmentación y parcialidad. Algunas experiencias a nivel provincial tuvieron, desde su concepción, una mirada más integral e integrada, pero también expresaron importantes dificultades para sostenerse más allá de la gestión gubernamental que los había impulsado.

El recientemente asumido gobierno ha impulsado como una de las prioridades de la agenda gubernamental la modernización del Estado. En ese marco, no solo se creó un ministerio con responsabilidades específicas en el diseño y la puesta en marcha de acciones orientadas a fortalecer el aparato del Estado, sino que también se aprobó el Plan de Modernización del Estado (Decreto N.º 434/2016), dentro del que se incluye un eje sobre gestión por resultados y compromisos públicos. Si bien las acciones realizadas aún resultan muy incipientes, parece preciso evitar reducir la cuestión a un aspecto instrumental —el seguimiento de metas o la definición de tableros de control—, de incorporación de tecnologías informáticas o de transparencia de gestión.

La evaluación de políticas públicas encierra un componente valorativo, definido en un proceso político y que, por lo tanto, es conflictivo y expresa intereses. Las decisiones operativas son esenciales para que se implemente, pero el desarrollo de sistemas de evaluación no puede reducirse solo a dichas decisiones. Al mismo tiempo, las nuevas tecnologías aportan al desarrollo de estos sistemas, puesto que permiten integrar información y sistematizarla sin demasiada dificultad. No obstante, no puede anteponerse un desarrollo informático a las normas y los procesos vigentes, a los objetivos y las prioridades definidas política y estratégicamente, y a las decisiones metodológicas orientadas a operacionalizar dichos lineamientos políticos. La evaluación contribuye a la transparencia del Estado, aunque su función principal se asocia con la generación de conocimientos que nos permiten aprender y tomar decisiones basadas en evidencias para responder de forma más efectiva a las demandas de los distintos grupos sociales, o garantizar derechos ciudadanos. La evaluación es una herramienta para gestionar lo público.

El seguimiento y la evaluación contribuyen a legitimar las políticas públicas y promueven un debate informado. Por ello, los esfuerzos por desarrollar este tipo de sistemas involucran no solo a las autoridades gubernamentales, sino también a representantes en otros poderes del Estado, académicos y otros actores de la sociedad civil. Los anuncios grandilocuentes suelen ocupar importantes titulares en los diarios, pero avanzar en la consolidación de sistemas de evaluación requiere

esfuerzo continuo en fortalecer las capacidades estatales para generar y sistematizar información, y para seguir y evaluar la gestión pública. Entonces, resulta fundamental identificar responsables. Por ello, mientras las responsabilidades de seguimiento y evaluación continúen fragmentadas, la posibilidad de consolidar sistemas de evaluación no es más que una expresión de deseo.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C. (2008). «La política de la modernización estatal. Notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina)». En *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (40), pp. 103-124.
- Di Virgilio, M. y R. Solano (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Hintze, J. (2001). «Control y evaluación de Gestión por Resultados». En revista *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, (1).
- Ligero Lasa, J.; J. Espinosa Fajardo; C. Mormeneo Cortés y M. Bustelo Ruesta (2014). *Diferentes aproximaciones para hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derechos humanos para el desarrollo*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AEI.
- Nirenberg, O.; J. Brawerman y V. Ruiz (2003). *Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia*. Buenos Aires: Paidós.
- Sabatier, P. (2010). *Teoría del proceso de políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Documentos institucionales

- OECD (2010). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. París: OECD.
- ONU Mujeres (2014). *Guía de evaluación de programas y proyectos con perspectiva de género, derechos humanos e interculturalidad*. México D.F.: ONU Mujeres - Centro CLEAR.
- URB-AL (2012). *Principales resultados e impactos de los proyectos del Programa URB-AL III Oficina de Coordinación y Orientación (OCO)*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

Bibliografía de consulta

- Agencia de Evaluación y Calidad (2009). *La función evaluadora, Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas. Guía de trabajo*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Aquilino, N. (2015). «Hacia una política nacional de evaluación». En *Documento de Políticas Públicas*, (151), CIPPEC.
- Banco Mundial (2006). «Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público». En *Serie de documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad*, (15).
- (2004). *Seguimiento y evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Gertler, P.; S. Martínez; P. Premand; L. Raylings; C. Vermeersch (2011). *La evaluación de impacto en la práctica*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Gobierno de Navarra (2008). *Protocolo de evaluabilidad de las políticas públicas en la Comunidad Foral de Navarra*. Gobierno de Navarra.