



Universitat Autònoma de Barcelona

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  http://cat.creativecommons.org/?page_id=184

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>

Universidad Aut3noma de Barcelona

Doctorado en Pol3ticas P3blicas y transformaci3n social

Instituto de Gobierno y Pol3ticas P3blicas

(2016)

Tesis doctoral

**Evaluación de políticas y programas públicos: Un aporte al fortalecimiento
del Estado.**

Evaluation of public policies and programs: a contribution to the enhancement of the State

Evaluació de polítiques i programes públics: una contribució a l'enfortiment de l'Estat

Autora

Paula Nazarena Amaya

Direcció

Joan Subirats Humet

Carlos María Vilas

Ismael Blanco Fillola

Índice

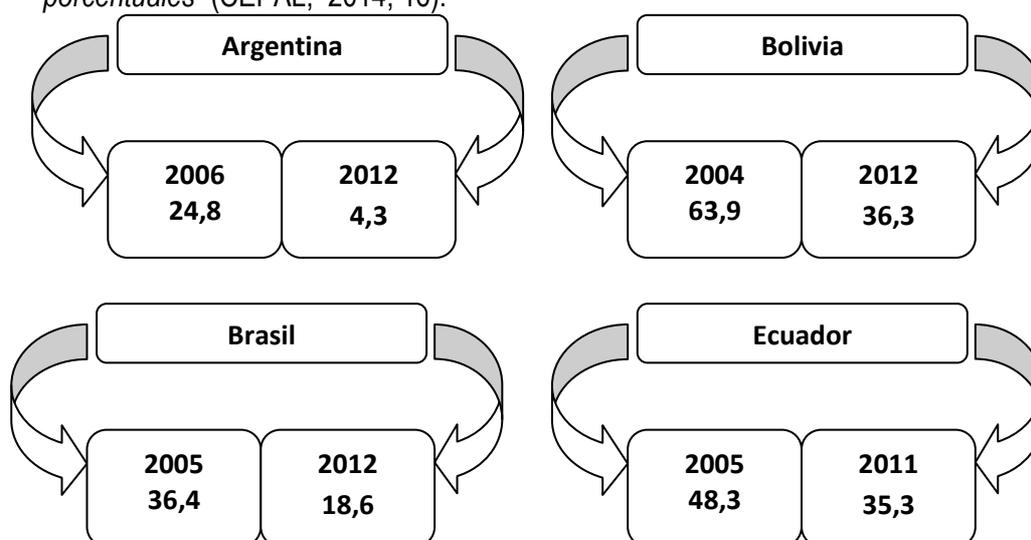
Presentación de la investigación	5
Planteamiento del problema y potenciales aportes.	9
Preguntas y proposiciones de la investigación.	18
Fundamentos de metodología.	21
Agradecimientos a las personas e instituciones que han sido indispensables en esta tesis.	28
Capítulo 1: Evaluación de políticas públicas y su situación en América Latina	29
Estado y políticas públicas.	30
La evaluación de las políticas.	33
Historia reciente de la evaluación en el continente.	42
Avances significativos de los últimos años de la evaluación en América Latina	49
Experiencias nacionales de evaluación en América Latina.	56
Los casos de Colombia, Ecuador, México, Brasil, Costa Rica, Chile y Argentina.	
Capítulo 2: Estado, calidad institucional y evaluación en Argentina	76
Síntesis de la historia política reciente.	77
La gestión pública en Argentina.	79
La calidad institucional en Argentina: diagnóstico sobre la administración nacional del Estado y las políticas públicas entre el año 2003 y 2015.	86
Calidad institucional en Argentina: La perspectiva de los actores.	93
Capítulo 3: Evaluación de políticas y programas públicos en Argentina: Hacia un mapa diagnóstico de la evaluación en el Estado a nivel nacional.	115
Legislación nacional sobre evaluación en Argentina.	116
Estado de situación de la evaluación en Argentina: Una mirada desde los actores.	119

Capítulo 5: El caso de evaluación del Conectar Igualdad.	131
El sistema educativo argentino.	133
Presentación del programa Conectar Igualdad.	135
Evaluación del Programa Conectar Igualdad: Relato de una experiencia de evaluación integral.	138
Principales logros de una evaluación integral al Programa Conectar Igualdad.	152
Conclusiones: Hacia un Modelo Integral de evaluación de políticas en el contexto estatal latinoamericano	157
Desarrollo de una perspectiva integral de la evaluación.	164
Reflexiones finales.	173
Agenda futura de investigación.	180
ANEXOS	181
BIBLIOGRAFÍA	204

Presentación de la investigación

En las últimas dos décadas, se pusieron en marcha en algunos países de América Latina políticas públicas con una impronta marcada de inclusión social y recuperación de la centralidad del Estado en el liderazgo de las situaciones sociales.

“En comparación con las cifras de 2002, período en que se registró el valor más alto de los últimos 15 años, la caída acumulada de la pobreza en América Latina es de casi 16 puntos porcentuales” (CEPAL, 2014; 16).



Tomado de CEPAL 2014, porcentaje de personas en situación de pobreza.

Luego de la crisis del modelo económico plasmado en el Consenso de Washington, principalmente en Sudamérica emergieron gobiernos que, al tiempo que desafiaban a las instituciones nacionales e internacionales legadas por la década de los noventa, propugnaron por la reconstrucción de la capacidad de intervención del Estado en la economía y en áreas relacionadas con la reproducción social, recientemente conquistadas por el mercado (Laguado Duca, 2012).

En los últimos años, diferentes desarrollos teóricos han postulado el “regreso del Estado”. Después de que por décadas las voces más difundidas del mundo académico y político, de izquierda y de derecha, sostuvieran que el Estado era progresivamente impotente frente a la globalización, y crecientemente ajeno a la sociedad civil, ahora ciertas voces subrayan su regreso y sus capacidades, más que su retirada y sus falencias (Presentación de “Los editores” revista Aportes, 2012).

La reorientación del desempeño del Estado como efecto de las crisis económicas, sociales y políticas de fines del siglo pasado e inicios del presente en países como Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela permiten discernir el desarrollo de nuevos paradigmas de producción e implementación de políticas públicas (Vilas, 2011).

Hacia fines del siglo pasado, luego de varias décadas de predominio de principios del neoliberalismo en las decisiones y posturas de la mayor parte de los Estados en América Latina, comenzaron a cobrar fuerza debates relacionados con la necesidad de reconstruir un Estado fuerte que recupere su capacidad de gestión. De forma creciente, tuvieron cada vez más repercusiones aquellos escritos y discusiones teóricas que cuestionaban las propuestas de “achicamiento” del Estado, frente a la prueba de que estos postulados no tuvieron buenos resultados en nuestro continente, ni en el plano social y político, ni el plano de la gestión pública.

Podemos decir que en los últimos 20 años, países importantes de la región han asumido la disputa por retomar el liderazgo estatal en la transformación social, poniendo en la agenda pública políticas centradas en el esfuerzo de inclusión social de los sectores más retrasados en los últimos años.

Se pusieron en marcha en algunos países de la región acuerdos que resaltan el regreso a la escena de una política como medio para la expresión de valores, intereses y proyectos conjuntos del continente, mientras que crece y se hace más compleja la participación de organizaciones de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones públicas.

Hacia fines del siglo pasado, luego de varias décadas de predominio de principios del neoliberalismo en las decisiones y posturas de la mayor parte de los Estados en América Latina, comenzaron a cobrar fuerza debates relacionados con la necesidad de reconstruir un Estado fuerte que recupere su capacidad de gestión. De forma creciente, tuvieron cada vez más repercusiones aquellos escritos y discusiones teóricas que cuestionaban las propuestas de “achicamiento” del Estado, frente a la prueba de que estos postulados no tuvieron buenos resultados en nuestro continente, ni en el plano social y político, ni el plano de la gestión pública.

Los datos referidos a la reducción de la pobreza, la alfabetización, la inversión en educación y la inclusión paulatina en las políticas de Estado de los sectores más vulnerables dan -en términos generales- la idea de que han mejorado las condiciones de vida de la población latinoamericana.

Por supuesto el diagnóstico no es el mismo para los diferentes países, ni han mejorado en forma sostenida todos los índices, ni estamos cerca todavía de los niveles de calidad que consideramos justos para nuestra sociedad.

El panorama socio-político y económico que presenta América Latina a mediados de la segunda década del siglo XXI, donde se destaca el estancamiento de la tasa de pobreza desde 2011 en la región (CEPAL, 2014) nos muestra que, queda todavía un difícil camino que recorrer.

Particularmente, Argentina llega al año 2002 en un proceso de profunda depresión, que terminan colapsando con niveles de pobreza, exclusión social y desempleo difíciles de imaginar pocos años antes (Unzue, 2012).

A partir de mediados del año 2003, como resultado de la intervención activa del Estado y la implementación de un nuevo modelo de desarrollo (que reemplaza un régimen de acumulación financiera por un régimen de acumulación productiva), la economía argentina inicia una fase de crecimiento sostenido que obtuvo como principal resultado un marcado cambio de tendencia en cuanto relación el empleo y los indicadores sociales (Neffa y Panigo, 2009).

Según datos de 2015, es decir, después de doce años de gobierno peronista, Argentina es el país con el índice de Desarrollo Humano (IDH) más alto de América Latina, 40° en el ranking mundial por encima de Chile y Uruguay (En base a información de PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2015).

El concepto de “retorno” del Estado alimenta a su vez extensos debates (en los cuales no ingresará esta investigación aunque si los tiene en cuenta para desarrollar el tema específico: la evaluación), citando por ejemplo a aquellos autores que sostienen que es posible identificar luego de 2003 un “Nuevo modelo de desarrollo” en el desempeño estatal en Argentina (Neffa y Panigo 2009), que ha dado sus primeros pasos entre los años 2003 - 2015.

Corriendo los primeros meses del año 2016, ante el cambio de gobierno en Argentina, la crisis política por la cual atraviesan países como Brasil y Venezuela, y las complejidades de los gobiernos de Ecuador y Bolivia, parece claro que la tensión entre un Estado fuerte con políticas de inclusión popular y un Estado mínimo que se funda en estrategias neoliberales, no está saldada.

Mientras tanto, la administración pública se hace eco constante del marco social y político en el cual se encuentra. La idea de un mayor protagonismo estatal, desarrollado por algunos autores

bajo el concepto de “retorno del Estado” en el contexto latinoamericano, produce, como es de esperar, un impacto en las aspiraciones y realidades que se forman sobre la administración pública.

Aunque, al parecer, no existe una relación determinante entre modelos de Estado y modelos de gestión pública, dado que pueden encontrarse experiencias o “nichos” fundados en diferentes tendencias teóricas de la administración en el ejercicio del poder de distintos modelos estatales (neoliberales – nacional / popular). Por ejemplo, se conocen experiencias de gestión basadas en perspectivas “gerencialistas” en gobiernos caracterizados por la defensa de posturas nacionales y populares, (este punto se tratará en el capítulo dedicado al análisis de la calidad institucional en Argentina).

Se puede decir entonces que las instituciones públicas, si bien mejoran lentamente la calidad de sus procesos, se encuentran todavía ante el fuerte desafío de fortalecer sus capacidades de planificación, gestión y evaluación. Queda mucho camino por recorrer en cuanto al fortalecimiento de las competencias institucionales, las capacidades grupales e individuales, el establecimiento de políticas de empleo más apropiadas al contexto social y más justas a los trabajadores y trabajadoras, el análisis de las condiciones de igualdad entre hombres y mujeres tanto como sujetos de las políticas como hacedores de ellas.

Planteamiento del problema y aportes potenciales

Esta tesis de investigación doctoral tiene como objetivo presentar una perspectiva integral de evaluación de políticas y programas, partiendo de los desarrollos recientes sobre la temática y los desafíos que la misma implica, en el contexto general latinoamericano y particular argentino.

Para lograr este objetivo, se desarrolla en primer lugar una descripción sintética de la discusión y prácticas de la evaluación en América Latina, atendiendo a los avances y experiencias más significativas de algunos países de la región. Si bien la producción al respecto es cada vez más prolifera, la singularidad de este trabajo se encuentra en el análisis de los principales cambios que la evaluación presenta en los últimos años (desde el 2012 en adelante). Algunos de estos acontecimientos permiten abordar caracterizaciones generales o desafíos comunes de la evaluación, y éstas se desarrollan en el capítulo uno como aporte singular de la tesis.

La situación latinoamericana en relación con la evaluación presenta cambios interesantes en la última década, advirtiendo en las experiencias de diferentes países una tendencia a profundizar la relación y articulación de la evaluación con los planes nacionales de desarrollo.

El análisis de los cambios ocurridos en los Estados nacionales de América Latina respecto de los diseños de áreas de evaluación, revisión de sus competencias y fortalecimiento de sus funciones, nos permiten advertir una creciente asociación de las áreas de evaluación con las áreas de planificación gubernamental.

En este sentido, se advierte que los objetivos y metas de desarrollo organizan el conjunto de decisiones y acciones de los gobiernos (en algunos casos esta mención se expresa sobre todo en el plano discursivo, en otros casos se consolida además en focos de gestión), y estas definiciones impactan además en expectativas y demandas sobre los sistemas nacionales de evaluación (en algunos casos más desarrollados que en otros, en ciertos casos prácticamente inexistente).

Si bien las estrategias, los procesos institucionales y los logros alcanzados son diferentes en cada país, existen además indicios que nos permitirían hablar de una comprensión sobre la evaluación más ligada a la valoración integral de las políticas, y no solo a la producción de información descriptiva de las mismas. Estos indicios se relacionan en primer término con una maduración en la comprensión de la evaluación como una estrategia que debe abordar a las políticas mucho más que en su proceso de rendición de cuentas. Cobrando relevancia la noción de complejidad de las políticas, basada en la multiplicidad de factores, intereses de grupos y

contextos institucionales que la constituyen. En referencia a esta complejidad, los diseños de evaluación se plantean el desafío de abordar tanto los diferentes aspectos que constituyen las políticas, como la relación que entre ellos se construye.

Una valoración integral de las políticas implica un abordaje valorativo de las mismas que excede la mera descripción de las acciones administrativas. En este sentido encontramos que las referencias e intentos de avanzar en la consolidación de la evaluación en América Latina, en diferentes casos países, presenta una evolución hacia el fortalecimiento de la asociación entre “planes nacionales de desarrollo” (México, Perú, Colombia, Costa Rica), “planes plurianuales de desarrollo” (Brasil), “Plan del Buen vivir” (Ecuador) y las iniciativas, modificaciones e impulsos de las evaluaciones de las políticas y programas públicos.

En el capítulo uno, a través del tratamiento de los aspectos claves de los casos de Colombia, Ecuador, México, Brasil, Costa Rica, Chile y Argentina, se pretende confirmar esta caracterización general de la evolución reciente de la práctica de la evaluación.

En segundo lugar (capítulos dos), se introduce el contexto político – social y estatal de Argentina, presentando un diagnóstico sobre la calidad institucional y la gestión pública en este país, basada en una serie de entrevistas a un grupo de actores claves tanto de las organizaciones públicas nacionales como de los ámbitos de formación e investigación especializada en las políticas y gestión pública.

Este capítulo se fundamenta dada la relación de incidencia que las decisiones y capacidades de las instituciones públicas tienen en el desarrollo de prácticas de evaluación. Con lo cual, siendo uno de los propósitos de esta tesis constituirse en un aporte al fortalecimiento de la evaluación en el ámbito público, resulta necesario describir y analizar ciertas características de la institucionalidad pública en nuestro contexto.

Particularmente, el contexto político institucional argentino, se encuentra en un momento determinante, debido al cambio de gobierno ocurrido luego de 12 años de gestión a cargo del mismo proyecto político. Esta cuestión nos sitúa frente a un primer desafío de descripción y análisis de los procesos institucionales ocurridos, en relación con los diseños, implementación y evaluación de políticas y programas públicos.

Por lo tanto, en el capítulo dos, se pretende abordar cuestiones relacionadas con ciertas capacidades institucionales (relacionadas con la evaluación), y su desarrollo en el período reciente (2003 – 2015) a nivel nacional: la planificación, el empleo público, la gestión pública, el

desempeño de las organizaciones y su relación con los resultados alcanzados, entre otros aspectos. Enfatizando sobre todo la relación de estos aspectos con la evaluación y su desarrollo.

Dada la cercanía temporal, y siendo recientes los análisis y estudios sobre el período, resultó interesante abordar esta descripción a través de la perspectiva de actores claves (la explicación metodológica se encuentra en la sección a continuación). Esta iniciativa dio lugar a un capítulo cuyos resultados constituyen un producto valioso en sí mismo, planteando la descripción de aspectos claves de la gestión pública (sus logros y desafíos pendientes) en el proceso político institucional que concluyó en diciembre de 2015 en Argentina.

Otra razón que marca una posible oportunidad entre el desarrollo de este trabajo y el contexto político argentino, tiene que ver con el giro significativo de rumbo que pareciera proponer el grupo gobernante desde diciembre 2015. En este sentido, si bien la tesis no contempla el tratamiento de los cambios ocurridos desde entonces, consideramos que, desarrollar una perspectiva de evaluación de políticas y programas que permita construir información para retroalimentar el proceso de toma de decisiones públicas, puede resultar oportuno frente a un contexto de nuevos actores en el ejercicio del poder público estatal.

En tercer lugar (capítulo tres) se presenta el estado de la evaluación en Argentina, centrándome en el nivel nacional de gobierno. Al igual que en el segundo capítulo, a través del análisis de opiniones del mismo grupo de actores claves, se pretende abordar el desarrollo que la evaluación ha tenido en el período de gobierno que culminó en diciembre de 2015.

En el cuarto capítulo cuarto se analiza, a modo de caso de estudio, la evaluación nacional del programa Conectar Igualdad¹, implementado por el Estado Argentino entre los años 2010 y 2015.

La elección de esta experiencia se justifica en la presunción de que ella presenta ciertas características que pueden ser de utilidad para reflexionar acerca de las condiciones necesarias que la evaluación de un programa público debe presentar para constituirse en una práctica de evaluación integral.

¹ El Programa Conectar Igualdad (PCI) fue creado por el Decreto 459/10 como una política de inclusión digital de alcance federal, distribuyendo entre 2010 y 2013 la cantidad de 3.500.000 de netbooks a todos los alumnos y docentes de las escuelas secundarias, de educación especial y de los institutos de formación docente de gestión estatal de la República Argentina.

La evaluación del programa Conectar Igualdad se realizó entre el 2011 y el 2015 en cuatro oportunidades, abordando tanto cuestiones relativas a la implementación como a las percepciones de los actores involucrados respecto de los resultados parciales (debido a la reciente existencia del programa).

La experiencia estuvo coordinada por las autoridades del Ministerio de Educación e implementada por un conjunto de 11 universidades públicas nacionales (en las últimas ediciones el número de universidades subió a 15), distribuidas en todo el territorio nacional. Para llevar a cabo la evaluación se realizó un diseño común, a través del trabajo conjunto de todas las universidades. Las estrategias fueron cualitativas, e incluyeron a autoridades provinciales, docentes, estudiantes y familiares. Se seleccionaron 210 escuelas de diferentes provincias argentinas, aplicando al mismo tiempo las mismas metodologías de seguimiento y evaluación.

Los resultados de estas evaluaciones dieron lugar a informes nacionales, que fueron una base importante en el proceso de toma de decisiones sobre el programa durante los 4 años de gestión, incorporando a la comunidad educativa en su conjunto en las transformaciones que la política pública fue experimentando.

La experiencia se considera un ejemplo de acción asociativa entre las universidades y la gestión estatal, llevando a cabo una evaluación de carácter nacional, de una política estratégica de gobierno, logrando la retroalimentación de la misma y la toma de decisiones en base a los resultados de la evaluación. Constituyéndose así en un caso que pone de manifiesto y fortalece la relación entre la planificación de un programa y su evaluación.

Si bien durante la gestión de gobierno que finalizó en diciembre de 2015 la evaluación del programa Conectar Igualdad estuvo directamente ligada a las decisiones que sobre el mismo se tomaron en materia educativa, es necesario adelantar que al momento de finalizar esta tesis (en un contexto de nuevo gobierno), el Programa Conectar Igualdad se discontinuó al menos en la conformación del equipo central del Ministerio de Educación y las acciones que este desempeñaba en la coordinación de las estrategias educativas para la inclusión de las nuevas tecnologías a través del programa en todo el país.

Esta decisión del nuevo gobierno fue tomada sin tener en cuenta los informes elaborados por las sucesivas evaluaciones del programa, que son analizadas en esta tesis como estudio de caso.

El capítulo cinco (conclusiones), presenta las principales características de una perspectiva integral de la evaluación, desarrollada en base a las construcciones teóricas, diagnósticos y análisis de caso trabajado en las secciones anteriores.

Este capítulo pretende además ser el punto de partida en el desarrollo de una propuesta para la práctica de la evaluación, entendida desde la importancia de las estrategias cualitativas y el involucramiento de los diferentes grupos de personas vinculados con las políticas.

Se presentarán los criterios y elementos que conforman esta perspectiva que se denomina integral, entre otras cuestiones que desarrollaremos a lo largo de la investigación, porque pone el acento en la diversidad de componentes que definen el desarrollo de las políticas, teniendo en cuenta su carácter “político” y la insuficiencia de los modelos tecnocráticos que intentan hacer invisibles las contradicciones y resistencias de grupos e instituciones.

Se realiza una propuesta de criterios a tener en cuenta para fortalecer la relación entre las decisiones de gobierno y la evaluación, analizando ciertas cuestiones a tener en cuenta para promover “buenas prácticas” de evaluación integral.

Esta perspectiva integral de la evaluación pone, sobre todo, el acento en la valoración social de los resultados de las políticas, los resultados en términos de cambios promovidos en la vida cotidiana de quienes están en relación con ellas. Basándonos en la comprensión de la complejidad de las políticas públicas y los procesos de toma de decisiones que éstas implican.

Esta investigación busca entonces construir información valiosa y pertinente en diferentes ámbitos:

Aporte al conjunto de saberes existentes respecto de la evaluación de políticas y programas públicos.

La evaluación es tal vez uno de los aspectos menos desarrollado en el espectro de análisis del ciclo de vida de las políticas. Por lo tanto, resulta oportuna la producción de conocimiento acerca de este componente que cobra cada vez más relevancia ante el desafío de promover intervenciones públicas socialmente efectivas y pertinentes.

Debido a que la práctica de la evaluación presenta en la región un desarrollo considerable en los últimos años, resulta necesaria la construcción de conocimiento sobre cómo lograr diseños de evaluaciones que efectivamente tengan incidencia en los procesos de toma de decisiones

públicas. Entendiendo que los principales desafíos se encuentran en la mejora de las estrategias de articulación con la esfera de la política y las instituciones. Si el objetivo de la evaluación se orienta a la utilidad y relevancia de la información para la toma de decisiones que transformen – mejoren- las decisiones públicas, entonces la práctica evaluativa adquiere una complejidad que excede la discusión metodológica. La perspectiva integral de la evaluación pretende abordar esa complejidad.

Aporte a la reflexión y conocimientos sobre las competencias presentes en las instituciones públicas estatales para llevar a cabo los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas.

Las dificultades que los y las evaluadoras experimentan para lograr el círculo de retroalimentación en la toma de decisiones, no tienen que ver única ni principalmente con problemas de desempeño intrínsecos de la evaluación (aunque este no sea un tema menor), sino con cuestiones propias de la lógica de desarrollo de las instituciones: los incentivos presentes y ausentes al desempeño de la política y la administración, la articulación entre ambas esferas, los elementos que influyen los procesos de toma de decisiones acerca de las políticas públicas y las competencias de la gestión para resolver esta diversidad de elementos, frente a la necesidad de construir efectivamente sociedades más igualitarias en el ejercicio de derechos.

Por lo tanto, lograr mejores prácticas de la evaluación, implica en primer lugar mejorar la comprensión de escenarios que la exceden en sí misma. En segundo lugar, resulta necesario desarrollar estrategias de articulación más potentes entre los contextos políticos institucionales y la evaluación, y esto, entendemos, solo puede lograrse si profundizamos la comprensión de la esencia política de la evaluación.

La perspectiva integral que esta tesis explica y desarrolla pretende superar las corrientes que entienden a la evaluación principalmente como un mecanismo de rendición de cuentas, acotando efectivamente su incidencia al círculo de decisiones punitivas sobre el ejercicio de las políticas, que resulta evidentemente necesario pero insuficiente para transformar a las mismas hacia intervenciones que tengan como resultado mejores decisiones.

Esta insuficiencia de la evaluación como rendición de cuenta para promover decisiones sobre la complejidad e integralidad de las políticas se ha puesto en evidencia a lo largo de los años noventa en nuestro continente. Tal como veremos en el capítulo 1, el desarrollo de esta

perspectiva, si bien ha promovido avances en la materia, no ha sido suficiente para intervenir con éxito en el ciclo de vida de las políticas y programas.

Estos aportes pueden ser valiosos situados en un contexto social que necesita de un liderazgo protagónico del Estado para avanzar hacia el desarrollo, la equidad y la inclusión. El aumento de volumen de la intervención social del Estado en materia de políticas públicas, visualizada tanto en Argentina como en otros países de la región en los primeros 10 años del siglo XXI, ha interpelado a las estrategias, competencias y capacidades de gestión pública, impulsando debates, decisiones y propuestas de mejora en los procesos de toma de decisión dentro y fuera de la esfera estatal.

Dado el cambio en la constitución del gobierno nacional argentino (presidido por Cristina Fernández del Frente para la Victoria hasta el 9 de diciembre de 2015 y Mauricio Macri de la alianza Cambiemos a partir de entonces), este proceso seguramente presente alteraciones en su rumbo. Aunque todavía no se han puesto en marcha las principales decisiones del nuevo gobierno, el énfasis discursivo y los primeros impulsos observados ya en el poder, no parecieran apuntar al fortalecimiento de un Estado social, que profundice la inversión en educación e investigación, con énfasis en la mejora de la industrialización de la economía nacional, el control de empresas y subsidios en función del cuidado de acceso a bienes y servicios de los sectores más vulnerables, ni la visión de los países del continente como socios estratégicos o la ampliación del diálogo y la participación de los movimientos sociales.

Uno de los ejemplos de decisión tomada a dos meses de gobierno ha sido el cierre del programa Conectar Igualdad, sin previo análisis en base a las evaluaciones realizadas por diferentes instituciones a lo largo de los últimos cinco años.

Al correr de las horas pierde sentido de realidad esta afirmación de que todavía es demasiado pronto para caracterizar taxativamente las políticas públicas del gobierno asumido en diciembre de 2015, que en tres meses de gobierno ha tomado decisiones políticas que marcan al menos el inicio de un ejercicio estatal que, a diferencia del período anterior, se “desprende” de decisiones que amplíen las bases de recursos de un modelo estatal con fuerte producción de políticas de inclusión social².

² Sólo para citar algunos ejemplos: políticas económicas basadas en el endeudamiento internacional, cierre o reducción de programas de salud, educación y cultura con amplia llegada a los sectores más vulnerables, despido de más de veinte mil trabajadores y trabajadoras, normativas que limitan violentamente la manifestación social,

De hecho, Aldo Ferrer, pocos días antes de morir (dejando un hueco importante en la producción de un discurso y una visión sobre la política económica de Argentina), escribió:

“A lo largo de su historia, Argentina ha oscilado entre el modelo económico nacional y popular y el neoliberal. El análisis de las principales decisiones del gobierno macrista permite inscribirlo en esta segunda orientación, que en el largo plazo suele generar un aumento de la deuda, alto desempleo y recesión”. (Aldo Ferrer, Le Monde Diplomatique, edición marzo 2016).

Nos encontramos por lo tanto ante un contexto convulsionado, resaltando entonces la importancia de abordar el estudio, desafíos y problemáticas que este implica a las administraciones públicas.

Los conceptos y análisis desarrollados en esta tesis se fundan en una visión del protagonismo estatal como eje central del desarrollo social, a través de políticas estratégicas que logren reducir la pobreza, mejorar las condiciones de empleo y la inclusión educativa, el acceso a una atención de la salud de calidad, el reconocimiento de derechos humanos e igualdad de género, entre otros objetivos políticos sustanciales.

Se funda además en la identidad latinoamericana como valor social y estatal, promoviendo Estados – Nación que diseñen políticas conjuntas, atendiendo tanto al origen histórico y cultural compartido, como a la necesidad de una visión de futuro articulada para lograr el desarrollo económico con inclusión social en la región.

En este marco de principios, el fortalecimiento de las competencias para tomar decisiones y accionar políticas públicas es central.

Por lo tanto, esta investigación también busca ser de utilidad a los responsables y gestores de las políticas y programas de países latinoamericanos en general y Argentina en particular, con el fin de aportar al fortalecimiento de los sistemas de evaluación, entendiendo a esta, como un elemento importante de las políticas públicas, cuya incidencia puede aportar a la valoración social de las mismas.

quita de carga impositiva a sectores exportadores, quita de subsidios a servicios que encarecen considerablemente la vida de todos los sectores sociales, entre otras decisiones que pueden corroborarse consultando diversas fuentes de prensa nacional e internacional, o discursos de las más altas autoridades del gobierno nacional argentino.

Los modelos de Estado con un fuerte énfasis en políticas de inclusión social, plantean nuevos desafíos en la construcción de conocimientos y comprensión tanto del proceso que las políticas públicas implican como de las competencias necesarias para promover mejores niveles de desempeño estatal.

La investigación se enmarca en este contexto de discusión sobre el Estado y las políticas públicas en América Latina, y tiene como motivación constituirse en un pequeño aporte a la reflexión acerca de qué y cómo fortalecer nuestras instituciones públicas en función de aportar a la consolidación de un Estado capaz de tomar decisiones que se orienten a resolver las problemáticas sociales.

Dentro de este amplio interés, nos planteamos el propósito de tratar un tema más acotado: el aporte que en este contexto puede realizar la evaluación de las políticas públicas.

El protagonismo de la política y la acción pública, la magnitud y profundidad de ciertas intervenciones estatales, la creciente articulación entre diferentes tipos de actores (estatales y no estatales) y las transformaciones sociales ocurridas en la última década, constituyen un escenario de complejidad donde la sistematización de información, el seguimiento de las intervenciones públicas y la evaluación de los resultados de las políticas en términos sociales, puede promover oportunidades de reflexión y aprendizaje sobre los resultados logrados y desafíos pendientes en materia de políticas públicas.

Preguntas y proposiciones de la investigación

Preguntas introductorias

Existen dos niveles de preguntas introductorias al tema específico de la investigación.

Las primeras preguntas refieren a la situación en la cual se encuentra tanto la discusión como la práctica en materia de evaluación en América Latina en general y Argentina en particular:

¿Se han producido cambios en relación al “posicionamiento” de la evaluación de políticas y programas en el ámbito estatal? ¿Se puede hablar de una mayor relación entre los procesos de planificación estatal y las prácticas de evaluación?

En segundo lugar, se plantea una serie de preguntas en relación al contexto público estatal – administrativo presente en Argentina. Dado que la evaluación es una estrategia inserta en las discusiones acerca del Estado y la administración, se plantea una pregunta inicial que entendemos importante para situar a la evaluación ¿Existe una relación de incidencia entre los “modelos estatales” y los “modelos de gestión pública”?

Por último, ¿Qué se entiende por “instituciones públicas de calidad”? ¿Qué se entiende por calidad institucional? ¿Existen cambios que podamos observar en la materia en los últimos diez años? ¿Qué relación guardan dichos cambios con la práctica evaluativa?

Preguntas Centrales de la investigación

- 1) ¿Cuál es el “estado de situación” de la evaluación de políticas y programas en América Latina en general y Argentina en particular?
- 2) ¿Qué características debe asumir la evaluación para constituirse en un aporte significativo a la mejora de las políticas públicas?
- 3) ¿En qué medida la experiencia de evaluación del Programa Conectar Igualdad reúne esas características?
- 4) ¿Podemos hablar de una perspectiva de evaluación integral de políticas y programas? ¿Qué características asume esta perspectiva? ¿Están estas características expresadas en la experiencia de evaluación del programa Conectar Igualdad?

- 5) Partiendo del estado de situación de la temática y de la experiencia de este caso paradigmático (Yin, 2003) de evaluación ¿qué lecciones pueden extraerse sobre la aplicabilidad y los rendimientos de la evaluación integral?
- 6) ¿Existe una relación entre la calidad institucional y la evaluación de políticas y programas? ¿De qué tipo?

Proposiciones principales de la investigación

La investigación pretende avanzar en la temática de la evaluación enmarcada en las siguientes proposiciones:

- 1- La evaluación avanza lentamente hacia la consolidación como práctica en el proceso de toma de decisiones de los Estados en América Latina.
- 2- En el caso de Argentina en particular se han desarrollado espacios para el fortalecimiento de las competencias profesionales de la evaluación, y experiencias que pueden funcionar como referencias para la toma de decisiones sobre las políticas y programas, pero resta todavía fortalecer el tratamiento del tema no sólo en los ámbitos de toma de decisiones sobre las políticas y programas, sino también en las agendas dedicadas a los temas de gestión pública.
- 3- El desarrollo de prácticas de evaluación, en ciertos contextos y tipos, significa un aporte relevante a la mejora de la calidad de las instituciones públicas.
- 4- Es posible distinguir elementos de un tipo de evaluación superador de los hasta ahora difundidos: La evaluación integral.
- 5- La evaluación integral, puede resultar una estrategia de mejora del proceso de toma de decisiones de los hacedores de las políticas, y de los resultados sociales finalmente conseguidos por las mismas.
- 6- Existen ciertas condiciones de origen combinado (contextos, valores, incentivos y saberes) que inciden de forma determinante en la implementación de evaluaciones integrales.

- 7- En América Latina en general, y Argentina en particular, resulta necesario promover este tipo de evaluaciones, en el marco del fortalecimiento de las capacidades estatales.
- 8- La experiencia de evaluación del Programa Conectar igualdad presenta ciertas características que pueden constituirla en un caso paradigmático de la evaluación integral.

Fundamentos de metodología

En políticas públicas, generalmente, las investigaciones son derivadas y no originales, es decir, se producen utilizando de forma creativa datos que han construido otros u otras investigadoras (Bardach 1998).

Esta investigación no escapa a tal definición, y por lo tanto, la información aquí tratada es, en gran parte, producto del análisis, interpretación, reconstrucción, crítica de datos ya existentes.

Muller (2000) plantea que existen tres modos de aproximación a la comprensión de las políticas, que se encuentran relacionados entre sí: Cómo se toman las decisiones en el ámbito de las políticas, cómo nacen o cómo se transforman las políticas; cómo funcionan las organizaciones públicas, y por último como se evalúan las políticas en el campo social y económico.

Esta tesis, si bien se centra en el tercer modo de aproximación, al proponerse desarrollar y analizar una perspectiva de evaluación, plantea una relación determinante entre los 3 modos o preguntas planteadas por Muller.

Si bien constituyen momentos diferentes, la génesis, la implementación y la evaluación de las políticas no pueden estudiarse ni comprenderse de forma independiente.

El ámbito de las políticas públicas, inserto en el campo de las ciencias sociales, adquiere además ciertas particularidades. Entre ellas, se encuentra la necesidad de desarrollar no solo el estudio de las mismas, sino las propuestas de intervención transformadora. Sobre todo en escenarios impredecibles, el objetivo principal de las investigaciones sobre políticas públicas no resulta ser el mero enriquecimiento intelectual, sino la posibilidad de incidir en la mejora de las políticas.

En palabras de Lasswell (1971, Aguilar 1996), esta investigación aborda la comprensión **del** proceso de las políticas, con el propósito de describir y analizar cómo ocurre el proceso de diseño, implementación y fundamentalmente evaluación de las políticas. Esta investigación se esfuerza además en satisfacer tres atributos: contextualidad (las políticas forman parte de un proceso social mayor), orientación a problemas (intentando establecer líneas de abordaje para mejorar los resultados de las políticas) y diversidad (utilizando una variedad de herramientas metodológicas).

Las claves para llevar a cabo esta investigación son fundamentalmente tres: 1) la descripción de la naturaleza del problema (Bardach, 1998) o la cuestión en sí; 2) el diagnóstico de cómo ésta

“cuestión” se expresa en el contexto y momento histórico que nos interesa; y 3) el conjunto de expresiones –valores, voluntades, intereses, acuerdos y conflictos- individuales, colectivos e institucionales que la cuestión representa.

Las características del proceso de políticas públicas como el estudio de las organizaciones estatales constituyen objetos de estudios complejos y multifacéticos atendibles desde estrategias metodológicas diversas y combinadas.

La complejidad constitutiva de las situaciones sociales, de las cuales las políticas forman parte, plantea la necesidad de triangular tanto las fuentes seleccionadas como las estrategias técnico-metodológicas.

Una política pública, subraya Luís F. Aguilar (1996: 22), no es sólo la decisión del actor gubernamental, sino también las muchas y varias decisiones de los otros muchos actores participantes en el proceso, y por lo tanto el consenso y la factibilidad resultan ejercicios centrales. Así, es muy probable, como reconoce el mismo autor, que los resultados finales no se parezcan a las intenciones y planes originales. Las políticas públicas se constituyen en la interacción entre múltiples actores, dependientes los unos de los otros y que intentan, cada uno / una de ellos y ellas, conducir la red hacia sus preferencias, convirtiendo el proceso en algo imprevisible y complejo.

En consecuencia, hemos de entender a las políticas como un curso de acción que involucra a todo un conjunto complejo de decisores y decisoras, con diversos y quizás contrapuestos intereses.

Tal como indica Muller (2000), no existe un marco metodológico estándar para el análisis de las políticas públicas. El diseño metodológico de ésta investigación ha pretendido lograr estándares de validez, confiabilidad, oportunidad y creatividad que colaboren en el desarrollo de una investigación original y de utilidad, tanto teórica como empíricamente.

El análisis de casos ha sido una estrategia seleccionada para ejemplificar ciertas características de la evaluación integral en una práctica concreta de evaluación de programa a nivel nacional.

Luego de definir **qué** se pretende conocer con esta investigación, se ha puntualizado el estado del conocimiento del campo de conocimiento escogido, seleccionando distintos tipos de literatura que nos permiten partir de un desarrollo teórico particular.

El marco teórico ha partido de la obra de algunos autores clave en el estudio del Estado, la política y las políticas públicas (Parsons, Vilas, Subirats), el Estado en América Latina (CEPAL, Thwaites Rey, CLAD, Skocpol, O'Donnell), la situación del Estado en Argentina (Unzue, Repetto, Ozlak), la gestión pública y la calidad institucional (Blutman, Cao, Abal Medina), y la evaluación de las políticas y programas públicos (Bustelo, Cunill, Ospina, Osuna, Pichardo, Neirotti, Velez).

Se han investigado una variedad de obras de referencia en estos campos con el propósito de acercarnos a una comprensión lo más compleja y profunda posible de la cuestión de la evaluación en América Latina y Argentina.

Paralelamente, el análisis documental realizado se basa en el estudio de fuentes diversas que describen el desarrollo de la evaluación en América Latina: guías metodológicas, documentos descriptivos de áreas de evaluación y páginas webs institucionales, entre otras.

En segundo lugar, se ha considerado clave la construcción de conocimiento a través de la perspectiva de actores claves.

Una característica central de la perspectiva cualitativa es que posibilita entender los fenómenos sociales desde la propia perspectiva de los actores y permite conservar el lenguaje original de los sujetos, indagar su definición de la situación, la visión que tienen de su propia historia y de las condiciones en la que están inmersos (Taylor y Bodgan, 1992, citada por Pagani 2014).

La perspectiva de los actores ha sido determinante en la construcción de conocimiento de esta investigación, sobre todo en referencia al diagnóstico de calidad institucional en Argentina. La misma fue construida a través de una serie de 18 entrevistas individuales semiestructuradas realizadas en el segundo semestre del año 2014 a un conjunto de actores claves definidos en función a criterios relacionados con la trayectoria en la gestión de políticas, como así también sus antecedentes en la construcción de conocimiento en el ámbito de las políticas públicas.

Al seleccionar las personas entrevistadas se han tenido en cuenta 3 perfiles diferentes:

Perfil 1: Expertos en gestión pública, docentes e investigadores destacados que dirigen o coordinan posgrados relacionados con la planificación, implementación y evaluación de las políticas, además han sido o son funcionarios en el nivel nacional de gobierno. Entrevistas: 1, 2, 3, 4, 5 y 6.

Perfil 2: Expertos en gestión pública, docentes e investigadores destacados que dirigen o coordinan posgrados relacionados con la planificación, implementación y evaluación de las

políticas. Su trayectoria principal se ubica en el ámbito académico o de la consultoría privada. Entrevistas 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14.

Perfil 3: Funcionarios del gobierno nacional, con formación en temas vinculados a las ciencias sociales, la gestión pública. Su trayectoria, más que en el ámbito académico se ubica en la ocupación de cargos en diferentes áreas públicas. Entrevistas 15, 16, 17 y 18.

Las entrevistas abordaron diferentes tópicos de la investigación, de forma abierta, permitiendo la reflexión y expresión de cada una de las personas entrevistadas.

Se buscó construir una valoración de aspectos que hacen a la calidad institucional, a través de preguntas que indagaron sobre diferentes ejes, teniendo como referencia la gestión del gobierno nacional entre los años 2003 y 2013 (momento en el cual se realizaron las entrevistas).

Para tal fin, se dispusieron a las personas una serie de aspectos y se solicitó que, en base a su experiencia y conocimiento, le asignaran un valor de 1 a 10, en función del grado de desarrollo de cada una de ellas en la administración pública nacional. Se entiende que la complejidad y diversidad que caracteriza a las instituciones dificulta comprenderlas con una numeración. Pero hemos considerado que el ejercicio, inserto en la entrevista abierta, podía ser de utilidad para comparar similitudes y diferencias en dos sentidos, por un lado las elecciones de los y las entrevistados entre sí sobre un mismo aspecto, y por otro las similitudes y diferencias de las valoraciones numéricas entre los puntos.

Respecto del análisis de las mismas, se ha seguido la siguiente secuencia: Obtención de la información, ordenamiento, codificación en función de diferentes ejes temáticos centrales para la investigación e integración de la información, en función de los datos obtenidos y su relación con los conceptos fundantes de la misma (Fernandez Nuñez, 2006).

Por otro lado, también se han realizado entrevistas en relación a la descripción de la evaluación en los países latinoamericanos. Específicamente en el caso de Ecuador, fueron entrevistadas 3 personas funcionarias vinculadas a la evaluación en ese país.³

Una parte fundamental de la investigación se ha construido a través del estudio de caso.

El estudio de caso implica mostrar un hecho, tomado de un grupo de casos particulares o de un solo caso, con fines de investigación y de comprensión de la situación social en cuestión.

³ Los nombres y cargos de todas las personas entrevistadas se encuentran en los anexos de esta investigación.

De acuerdo con Yin, el estudio de caso no es una técnica, sino más bien una estrategia, una forma de organización de la información que incluye otros métodos con la lógica de incorporación en el diseño de aproximaciones específicas para la recolección y análisis que permitan comprender y construir nuevos conocimientos sobre la situación social en cuestión (YIN 1994, Araluz 2005).

El objetivo de la investigación es conocer cómo y porqué se desarrolla la evaluación de políticas y programas en el contexto tratado, abordando la comprensión del proceso social que esta implica, sin existir la intención de establecer generalizaciones, pero sí de identificar aquellos rasgos de la experiencia seleccionada que pudieran ser de utilidad para comprender el desarrollo pertinente de la evaluación en contextos similares.

El estudio de casos se ha tenido en cuenta con el propósito de “acercarnos” a la práctica real de la evaluación.

La ciencia social es capaz de producir teoría solo en dependencia del contexto en el cual se inscribe, hasta el punto que podríamos afirmar que el conocimiento concreto dependiente del contexto es más valioso que la vana búsqueda de teorías predictivas y universales (Flyvbjerg, 2006).

El estudio de casos parece ser adecuado para producir ese conocimiento contextual. Por lo tanto, no se ha tomado el estudio de caso tanto con fines de generalización, sino más bien de aprendizaje desde la propia práctica de evaluación. O, como dice Yin (1994), el tipo de generalización que podemos hacer a través del caso tiene un carácter analítico y por lo tanto debe diferenciarse de la generalización estadística que se realiza a través de métodos cuantitativos. El estudio de un único caso puede ser muy importante para el aprendizaje y puesta en marcha de nuevas experiencias. Y por lo tanto se valora el análisis de caso a modo de “fuerza del ejemplo” (Flyvbjerg, 2006).

Tal como sabemos, los conceptos de validez y confiabilidad aplicados a la investigación en ciencias sociales adquieren características particulares, de las cuales no escapa la estrategia del estudio de caso.

En este sentido, es importante tener en cuenta, tal como se expresa en la mayoría de los estudios enmarcados en las ciencias sociales, la triangulación, ya sea en las fuentes de investigación, en los propios perfiles investigadores y en las perspectivas teóricas.

La triangulación consiste en un proceso de uso de múltiples percepciones y fuentes de evidencia empírica para clarificar significados (Stake, citado en Arzaluz, 2005).

Siguiendo los postulados de Yin (1994), el trabajo que aquí se presenta ha establecido estrategias de cuidado de la validez y confiabilidad del estudio del caso Conectar Igualdad construyendo los datos referidos a la experiencia, multiplicando las fuentes de información y estableciendo comparaciones con casos en contextos similares. El caso se ha seleccionado principalmente porque se entiende que ha tenido elementos altamente innovadores en la práctica evaluativa de un programa nacional de grandes dimensiones, y que por lo tanto, es posible que su socialización sea de utilidad a la promoción de otras evaluaciones⁴.

La recogida de datos estuvo guiada por las preguntas de investigación y las proposiciones planteadas, con el propósito de realizar una descripción y explicación completa del caso, abordándolo desde su complejidad. Se dio principal importancia a la representación que los mismos actores participantes en el proceso (responsables, funcionarios, docentes y profesionales entre otros) tuvieron del caso.

Para realizar el estudio de caso, se han seguido los siguientes pasos:

- 1- La descripción de los principales aspectos del programa.
- 2- Los objetivos planteados en la evaluación.
- 3- El contexto político y social de la evaluación.
- 4- Las características de gestión vinculadas con la evaluación.
- 5- Los actores intervinientes.
- 6- Las estrategias y metodologías utilizadas para la evaluación.
- 7- Los resultados alcanzados en términos de mejora de la cultura evaluativa, la calidad institucional y las políticas evaluadas.
- 8- La utilidad de la información y el impacto que la evaluación causó en la implementación de las políticas y su contexto.

⁴ La tesista formó parte del grupo conformado por 15 universidades nacionales para la evaluación del programa.

El estudio de caso ha sido útil como ejemplo para identificar en una experiencia de evaluación los diferentes elementos que pueden conformar una perspectiva integral de evaluación.

Se espera que esta tesis colabore con la comprensión de una de las estrategias más importantes en el ciclo de vida de las políticas: la evaluación. La complejidad del contexto social y político en el cual nos situamos, impulsa a realizar nuestro mejor esfuerzo para aportar al fortalecimiento de Estados con mejores capacidades de intervención y liderazgo social. Para tal cuestión, resulta necesario que la evaluación se presente y desarrolle de una manera más cercana al proceso de toma de decisiones, asumiendo de una vez su consistencia política, utilizando un lenguaje apropiado, fortaleciendo sus criterios de viabilidad, oportunidad y pertinencia.

Los mecanismos de rendición de cuentas y evaluación acotada de los aspectos administrativos y normativos de las políticas, son sólo uno de los componentes de su valoración. Pero no son suficientes para mejorar efectivamente el proceso de diseño e implementación de las mismas. Una perspectiva integral de la evaluación hace referencia, precisamente, a la comprensión de las políticas como un proceso complejo, cuyo objetivo principal es la resolución de problemas sociales. La evaluación, entonces, debe constituirse en estrategias que permitan efectivamente visibilizar, explicar y valorar los resultados sociales de las políticas.

Agradecimientos a las personas e instituciones que han sido indispensables en esta tesis.

En primer lugar, a todas las personas que creen en la política como forma de transformación social. A aquellas que no declinan ni olvidan sus ideales de habitar finalmente en un mundo donde nuestros niños no mueran de hambre, donde todos tengamos las mismas oportunidades y no haya familias que tengan que huir de su tierra para poder vivir.

En segundo lugar, a quienes luchan por una América Latina unida en sus principios sociales, revalorizando nuestros orígenes culturales e históricos, trabajando por quienes han sido relegados sistemáticamente a lo largo de la historia.

En tercer lugar, a quienes cada día creen y construyen la educación pública y gratuita como valor principal de inclusión social e igualdad. Particularmente a la Universidad de la cual formo parte: La Universidad Nacional Arturo Jauretche. Sus docentes, no docentes y estudiantes, que día a día me impulsan a seguir construyendo conocimiento.

A mis directores Joan Subirats Humet, Carlos Vilas e Ismael Blanco, porque además de haber cumplido de manera excelente sus funciones, han sido pilares y ejemplos fundamentales en la enseñanza de los principios de inclusión social que antes mencionaba.

A la Universidad Autónoma de Barcelona, por promover y facilitar la formación de colegas latinoamericanos. A la Sociedad Española de Evaluación, las universidades de Sevilla y Andalucía, porque en la figura de José Luis Osuna, me han permitido ser docente del Master de Evaluación y cumplir entonces con mis obligaciones presenciales en el doctorado.

A mis colegas y amigos de Argentina y España, que han acompañado estos 5 años de trabajo, han leído la tesis, y han sido tan importantes en su finalización.

A mis padres, que son un fiel ejemplo de todo aquello que es posible si el Estado se ocupa de las clases populares.

A mi compañero de lucha e ideales, que felizmente coincide en ser padre de mis hijos. Y finalmente a ellos, por ser artífices de aquellas sonrisas indispensables para construir cada día un mundo mejor, y escribir, además, una tesis de doctorado.

Capítulo 1: Evaluación de políticas públicas y su situación en América Latina

Este apartado tiene al menos dos objetivos. En primer lugar, situar el desarrollo de esta tesis en el devenir de la historia reciente de la evaluación, su pertenencia y relación con los demás momentos del ciclo de vida de las políticas.

Estos desarrollos son centrales para introducirnos en el contexto en cual se propone una perspectiva integral de la evaluación, como así también su anclaje en la producción teórica reciente.

En segundo lugar, el capítulo plantea una caracterización (o diagnóstico) de la situación de la evaluación en América Latina. En dos planos diferentes. Por un lado, propone una descripción analítica de los cambios en términos generales en la materia, ocurridos en los últimos 15 años. Cómo ha evolucionado la práctica de la evaluación a nivel gubernamental, y cómo es posible distinguir al menos dos grandes tendencias, asociadas a su vez a dos modelos de Estado: el popular y el neoliberal. Esta distinción no plantea que exista una correspondencia lineal entre ambas: modelo de Estado – modelo de evaluación, sino más bien que es posible identificar dos grandes inclinaciones o sentidos de la evaluación, que a su vez encuentran explicación en ciertas nociones sobre el rol del Estado, la política y la administración.

Esta caracterización general pretende ubicarnos frente a los desafíos actuales de la evaluación, sobre el desarrollo de los ejes o temas relacionados con su evolución reciente.

El segundo plano, aborda una serie de casos, dando cuenta de los procesos y decisiones que han caracterizado a la evaluación en el ámbito estatal nacional de ciertos países.

Los países presentes, han sido seleccionados en función de ser los de tratamiento frecuente en la bibliografía de divulgación de experiencias, quizás por su persistencia en el desarrollo de la evaluación, quizás (aunque seguramente en menor medida), porque sean quienes mejores resultados han demostrado en la temática.

En todo caso, estos ejemplos, se entiende, son útiles para tener un panorama del estado de la evaluación en el continente, que permita abordar las preguntas y proposiciones planteadas por la investigación.

Estado y políticas públicas

Desde principios de los años 80 del siglo pasado, hasta los inicios de este siglo, los desarrollos conceptuales acerca de la gestión pública y la calidad institucional estuvieron sustentados en perspectivas que valoraban como positiva la disminución de las competencias estatales y la concentración de la toma de decisiones orientadas a la racionalidad, la eficacia y la eficiencia de la administración.

En América Latina, los contextos que enmarcaron estas perspectivas fueron de aumento de la pobreza, disminución de la intervención pública, desabastecimiento de los sistemas de salud y de educación y envejecimiento de la administración, entre otras características.

Este diagnóstico comienza a cambiar en los años 2000, y si bien no resulta posible identificar todavía su trascendencia, existen estadísticas y desarrollos teóricos demostrando que en los últimos 15 años, en los países latinoamericanos gobernados por tendencias nacionales y populares, los indicadores sociales presentaron una mejora.

Estas mejoras, se entienden, entre otras razones, ante la implementación de políticas universales de alto alcance. Decisiones y acciones públicas que ponen en cuestión tanto el rol del Estado en interacción con otras instituciones, como la eficacia, eficiencia y pertinencia de la intervención pública, impulsando el debate sobre la necesidad de mejorar de forma cualitativa el conjunto de decisiones y acciones que implican las políticas públicas.

Este proceso ha significado una reconstitución de las competencias del Estado, en comparación con el “desprendimiento” de las mismas que caracterizó los años noventa (Thwaites Rey, 2010).

A su vez, esta cuestión plantea la necesidad de profundizar el conocimiento y análisis sobre las diferentes estrategias que pueden incidir en la mejora de la intervención estatal, constituyéndose en un tema central en la agenda de investigación social.

En este marco, se explicita también el importante desarrollo que el campo de las políticas públicas ha evidenciado en los últimos años, haciéndose más complejas tanto la conformación teórica como empírica de las mismas. A mediados de los noventa los autores Meny y Tohening definían a las políticas públicas como *el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y legitimidad gubernamental. Un Conjunto de prácticas y normas que emanan de varios actores. Un Programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico.* (Meny y Tohening, 1996).

Discusiones más recientes contemplan otras cuestiones como la complejidad y diversidad de actores relacionados a las políticas (que exceden al Estado): *las políticas públicas son el conjunto de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos, cuyos recursos - nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a re-solver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).* (Subirats Knoepfel, Larrue y Varonne, página 36, 2008).

Esta definición resulta muy interesante, respecto de la referencia a los diferentes tipos de actores e intereses (variantes) que constituyen las políticas.

Subirats plantea la importancia de observar como se ha producido una erosión entre las divisiones tradicionales de las intervenciones públicas (lo público y lo privado, la administración y la ciudadanía los diferentes niveles de gobierno), estableciéndose una interacción cada vez más fuerte entre una creciente heterogeneidad de actores.

Los conceptos de complejidad, escenarios, intereses y negociación han adquirido en el mismo sentido cada vez más preponderancia en la comprensión de las políticas (Subirats, Grau, Iñiguez Rueda, 2008).

Así, Sabatier (2007) explica que el proceso de las políticas públicas implica un conjunto extremadamente complejo de elementos que interactúan en el tiempo:

1. Las políticas involucran a cientos de actores (grupos de interés, organismos gubernamentales, legislaturas de distintos niveles de gobierno, investigadores, periodistas y jueces), siendo que uno de estos actores (individuales o colectivos) posee diferentes valores/intereses, percepciones de la situación y preferencias sobre políticas.
2. Las políticas implican largo períodos de tiempo (años o décadas) desde que surge un problema hasta que se obtiene suficiente experiencia con la implementación y – quizás – se evalúe.
3. Las políticas implican diversos programas que implican la participación de múltiples niveles de gobierno, lo que hace aún más compleja la delimitación del ámbito de estudio e intervención.

4. Las políticas públicas incluyen generalmente controversias muy técnicas sobre la gravedad de un problema, sus causas y los probables impactos de soluciones de políticas públicas alternativas.

5. Por último, un factor que hace más complejo el proceso de las políticas públicas es que la mayoría de las discusiones involucran valores/intereses profundamente arraigados, importantes sumas de dinero y, en algún punto, coerción autoritaria.

Dadas estas complejidades, resultan interesantes los estudios sobre la importancia de la **argumentación** (Majone, 1997). Según Majone, sobre todo en sistemas de gobierno deliberativos, comprender las políticas tiene más que ver con analizar procesos de argumentación que con la tarea de abordar las técnicas formales de solución de problemas. El **rol de la palabra** se vuelve fundamental en todos los momentos de diseño, implementación y evaluación de las mismas. En este ámbito, entiende el autor el arte de la persuasión como constituyente de los juicios valorativos, que forman parte además de la evaluación de las políticas.

La evaluación de las políticas

En el marco del desarrollo de las políticas como complejidad, y la comprensión de la diversidad de actores, instituciones e intereses que las constituyen, también los estudios sobre la evaluación adquieren ciertas características distintivas. Se destaca la relevancia estratégica de la evaluación asociada a la toma de decisiones y mejora de las intervenciones públicas, y la insuficiencia de las corrientes administrativistas, frente a un Estado que se comprende cada vez más influenciado por otros actores sociales.

La preocupación sobre el “para qué” de la evaluación en los entornos políticos, de gobierno y de gestión, ha sido siempre una parte constitutiva de la materia (Bustelo Ruesta, 2001).

Este debate se acentúa a lo largo de la década del 80, profundizándose la reflexión acerca de la utilidad de la evaluación y su inserción en el contexto político y organizativo⁵.

Wholey (1983) se refiere a la evaluación como una respuesta a la necesidad de los directivos y gestores públicos de evaluar sus programas con el objetivo de encontrar mejores maneras de gestionarlos. La prioridad para Wholey estaba en la gestión de los programas. La evaluación debería servir para facilitar mejoras evidentes en la gestión, rendimiento y resultados de los programas de la administración.

En últimos 30 años las intervenciones públicas se han vuelto cada vez más complejas y los escenarios políticos han cambiado, al igual que las discusiones teóricas y la práctica de evaluación de las políticas y programas. Pero el desafío de abordar la pertinencia de la evaluación en el proceso de toma de decisiones, sigue siendo actual.

Una de las reflexiones que ha promovido un avance en el desarrollo conceptual de la evaluación en las últimas décadas, es su comprensión como una práctica que va más allá de la aplicación de una serie de metodologías para la búsqueda de información sobre los programas públicos. La evaluación vista en relación con la política, sumergida en el complejo mosaico de las decisiones políticas.

En esta línea de trabajo encontramos inicialmente la segunda etapa de la obra de Carol Weiss (1998), quien enfatiza la importancia del contexto político y organizativo en la evaluación de

⁵ Las citas sobre Wholey fueron tomadas de Ballart, X. (2010) Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas. Publicado en: Q. Brugué y J.Subirats (eds.) Lecturas de gestión pública, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996 Páginas 321-352; ISBN: 84-340-0907-2

programas públicos. Weiss advierte en determinado momento las dificultades políticas y organizativas que presenta la evaluación para producir resultados que sean efectivamente utilizados. La autora describe el pesimismo y la decepción que producen los resultados de la primera oleada de evaluaciones en los años setenta, haciendo explícito que los datos recogidos por la evaluación, habitualmente no tenían ningún efecto sobre las decisiones de las políticas, sino que más bien era el contexto político tiene quien determinaba la utilización de los resultados en las evaluaciones de los programas.

Comienzan entonces a entenderse que el desarrollo de la evaluación guarda estrecha relación de dependencia con su entorno político estatal, no pudiendo ser tratada como una estrategia de intervención “técnica” aislada de estas cuestiones complejas.

Desde entonces, los estudios sobre la evaluación hicieron cada vez más hincapié en la necesidad de comprender a la evaluación en relación al contexto y caracterización de las políticas.

El sentido de la evaluación como componente de la capacidad de gobierno (utilizando términos desarrollados por Carlos Matus, 1993), da lugar a una proliferación de documentos tanto en el plano explicativo como prescriptivo cercanos a la reflexión acerca de las características que los procesos de evaluación de las políticas asumen en concordancia con las transformaciones de las políticas. Adquiere entonces valor el desafío de abordar el tema de la evaluación de políticas públicas, fortaleciendo la comprensión de la relación entre las decisiones estratégicas, la capacidad institucional y los sistemas de gestión, entendiendo a las políticas como el resultado de la interacción social compleja entre grupos con diferentes intereses.

“La evaluación es un criterio en la gestión de los programas públicos que fortalece los conectores entre la entrada del problema en la agenda pública, las vías de implementación y la construcción de los resultados finales” (Pichardo Muñoz, 1997).

La evaluación como estrategia de articulación y coherencia entre los diferentes momentos en el ciclo de vida de las políticas. En relación al “uso” de la información como conexión, para potenciar intervenciones sustentadas en las mismas razones de inicio, implementación y cierre de las políticas.

La evaluación como estrategia de transversalidad en las políticas, ha sido uno de los temas que evidenció a fines de los noventa el propósito de profundizar la relación de la evaluación con los demás momentos del ciclo de las políticas.

Esta producción de textos intenta explicar además el cómo hacer de la evaluación, refiriendo a muy distintos escenarios, elementos y resultados. Abordando las características estratégicas de la evaluación como temática, cuestiones como la inserción de la evaluación en el ciclo de vida de la política, las características metodológicas que esta asume en función de los diferentes tipos de objetivos y acuerdos planteados para su implementación, la definición de los actores involucrados y la “utilidad” de la evaluación en sí misma entre otros debates.

Surgen entonces recomendaciones para los gobiernos, manuales, guías y propuestas, acompañando la implementación de experiencias evaluativas: diseño de sistemas nacionales, evaluación de políticas sectoriales, de programas, de niveles de gobierno, de proyectos, de procesos administrativos, de resultados, y de la producción legislativa.

Entre los años setenta y los ochenta, el crecimiento de la evaluación se multiplica en todo el continente. Su inserción en los programas de formación sobre políticas, el uso de las nuevas tecnologías en los diseños metodológicos, la proliferación de experiencias de evaluación en las políticas sectoriales (sociales: educación y salud sobre todo).

En los años de incidencia de las propuestas surgidas del denominado “consenso de Washington” en América Latina (fines de los ochenta), ha prevalecido en los desarrollos teóricos y en las sugerencias de prácticas de la evaluación, su relación con la rendición de cuentas (proceso a través del cual los responsables de las políticas y la administración misma exponen ante los organismos creados a tal fin y quizás antes sectores más amplios de la sociedad, los resultados alcanzados a través de la implementación de las acciones de gestión), el aporte a la transparencia de la información pública y el control sobre el accionar público.

Esta tendencia trajo en el continente un período de cierto protagonismo de la evaluación, sobre todo en las sugerencias de gestión pública liderada por los organismos multilaterales como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Consejo Latinoamericano de Administración y Desarrollo, entre otros.

En el contexto actual la evaluación es planteada como un proceso social complejo superior a un mecanismo de rendición de cuentas, poniendo el foco en la mejora de la acción estatal que esta disciplina puede promover en ciertos contextos de gobierno.

Entendiendo a la “mejora” de la gestión estatal como a las decisiones y acciones que se implementan desde el Estado, provocando mejores niveles de calidad de vida de la población, a través de la intervención del Estado en la resolución de determinadas problemáticas sociales.

“La evaluación puede contribuir a fortalecer y profundizar la institucionalidad democrática” (Sonia Ospina, 2002).

Esta cita resume quizás uno de los desafíos más importantes de la evolución de la evaluación pasadas las experiencias de los noventa, y hace referencia a la misma como una práctica que excede estrictamente a la administración.

Si restringimos el lugar de la evaluación a las cuestiones procedimentales, su perspectiva estará acotada solamente a la eficacia de las administraciones públicas (Subirats, 2004). Al comprender a la evaluación en relación al complejo proceso de toma de decisiones sobre las políticas (y no sólo sobre la administración), asumimos que esta práctica se constituye en relación a definiciones más amplias, vinculadas con el Estado y la política.

Desarrollar una historia de la evaluación no es objetivo ni posibilidad de esta tesis. Desafío que, además, han asumido diferentes autores con un éxito calificado. Sólo para citar algunos, por ejemplo, el trabajo de María Bustelo (2001), o Carmen Velez (2006) o AEVAL (2010), todos ellos citados en la bibliografía.

Esta investigación parte de estas y otras conceptualizaciones sobre la evaluación, y la comprensión de la misma como complejidad, del contexto de desafío de los estados de América Latina para fortalecer sus sistemas de evaluación de políticas y programas, y de la posibilidad de desarrollar una propuesta desde una perspectiva integral, que sea de utilidad a la práctica de la evaluación en el contexto actual latinoamericano.

En la actualidad, siguen abiertas y en construcción diferentes discusiones acerca de la relación de la evaluación con la calidad de las políticas públicas, de las cuestiones sociales relacionadas con la práctica evaluativa, de las implicancias que los enfoques del Estado, la política y la administración guardan con esta disciplina.

El desarrollo que esta tesis se basa en producciones recientes, que han incorporado otros componentes a la discusión sobre la utilidad de la evaluación.

La evaluación integral a la cual se hace referencia, se construye sobre desarrollos teóricos que refieren a la necesidad de una evaluación situada, focalizada en los objetivos político – estratégicos de las políticas, que considere en su diseño las particularidades tanto de la política evaluada, la idiosincrasia institucional y la participación protagónica de los actores relacionados con ella.

En este sentido, en la evaluación integral, la valoración de políticas se sustenta principalmente en las perspectivas de los actores involucrados. Por lo tanto, las estrategias de evaluación se construyen mediante la participación de quienes están involucrados en la política evaluada. Esto es porque se entiende que, la mejor forma de expresar la complejidad y diversidad de aspectos relacionados con la política, es a través del involucramiento de los propios sujetos.

La propuesta implica una reflexión sobre la complejidad de la práctica evaluativa, tanto en sus propósitos finales, como en los contextos políticos en los cuales se desarrolla, los momentos en los cuales se practica, las personas y grupos que se involucran en el proceso evaluativo.

Por otra parte, en la evaluación integral adquiere principal importancia la perspectiva de igualdad de género y el respeto a las identidades culturales de la población involucrada. Es decir que la perspectiva integral también se entiende desde un enfoque de derechos, haciendo hincapié en la relevancia y apropiación de las prácticas evaluativas no sólo en sus objetivos y contenidos, sino también en sus formas de expresión. Se pretende valorar la importancia de diseñar propuestas de evaluación que surjan de las necesidades, expectativas e idiosincrasias culturales de los grupos involucrados, a diferencia de muchas de las evaluaciones que se diseñan en instancias distantes a los espacios institucionales (en el sentido profundo del término), provocando prácticas importadas carentes de sentido, y por lo tanto, con escasas posibilidades de incidir en la mejora de las políticas.

Sobre todo, el foco de la evaluación integral se centra en la identificación y valoración de la transformación institucional y social que la política o programa ha promovido.

Habitualmente, se produce una diferencia importante entre los objetivos de la evaluación y sus resultados. Es común que en los propósitos de los diseños evaluativos aparezca la referencia a "resultados de las políticas o programas". Pero también es común que esas referencias permanezcan en el plano propositivo. No se pretende abordar la distinción entre efectos, resultados e impactos, pero sí adelantar que al decir resultados se está haciendo referencia a los cambios sociales efectivos que una política o programa produce.

Por ejemplo, si hablamos de un programa de empoderamiento del rol de las mujeres en el liderazgo de su comunidad, los resultados no serán las cantidades y tipos de actividades desarrolladas (lo que muchas veces registran las evaluaciones), sino los cambios que esas mujeres y sus grupos experimentan como mejores posibilidades de inserción social.

Se entiende que esta reflexión opta por **una concepción constructivista de la evaluación** *“donde el punto de partida son las preocupaciones, cuestiones y opiniones de los diferentes actores que pueden verse afectados por la evaluación, reconociéndose la pluralidad de valores e intereses coexistentes en la sociedad y su relevancia en la determinación de los propósitos de la evaluación, donde los parámetros de referencia para la emisión de juicios de valor deben ser determinados a través de un procedimiento de diálogo con todos los implicados en un programa o política” (Velez, 2006)*

Desestimando a su vez la supremacía de la información descriptiva con lógica netamente cuantitativa, pretendiente de una objetividad inexistente, al menos en el plano social y político.

La perspectiva que presentamos se funda también en los significados relacionados con la **evaluación pluralista** *“reconociendo la pluralidad de valores que coexisten en el seno de la sociedad, atendiendo a la diversidad de percepciones, facilitando el diálogo que legitima política y socialmente a la evaluación” (AEVAL, desarrollo sobre Eric Monnier)*

La evaluación pluralista además reconoce la idiosincrasia política de la evaluación, la necesidad de utilizar una diversidad de estrategias metodológicas para evaluar y el rol de “mediador” del evaluador, características que comparte esta perspectiva integral de la evaluación.

La perspectiva integral de la evaluación también se identifica con criterios del llamado **“Enfoque integrado de la evaluación”**, *que hace hincapié en la justicia social; analiza relaciones de poder asimétricas; promueven relaciones culturales competentes entre el equipo evaluador y los miembros de la comunidad u organizaciones sociales; emplean métodos mixtos y culturalmente apropiados vinculados a la acción social; buscando contribuir a integrar los enfoques de igualdad de género, derechos humanos e interculturalidad de tal manera que las evaluaciones puedan promover la visibilidad de problemáticas complejas, y rescatar la diversidad de nuestras sociedades (Faundez, 2012).*

Por otro lado, los desarrollos vinculados con la **evaluación holística** (tomada del ámbito educativo y desarrollada entre otros autores por Parlett y Hamilton, 1977), también son sustento de esta perspectiva integral, entendiendo que las políticas funcionan como un todo conformado por múltiples aspectos.

La idea entonces de la evaluación como proceso de construcción social, involucrando múltiples voces, orientada a la toma de decisiones, partiendo de la complejidad de las políticas, nos puede llevar a la siguiente conceptualización de evaluación integral:

La evaluación integral de políticas y programas públicos es una práctica de construcción, análisis y comunicación de información para mejorar tanto los procesos como los resultados de las decisiones e intervenciones del Estado. Implica una reflexión social compleja y participativa, que incluye el intercambio crítico y propositivo sobre los cursos de acción. El foco principal de atención de la evaluación se centra en la identificación, valoración y socialización de los resultados construidos por las políticas y programas, en términos de cambios sociales producidos en las condiciones de vida de la población.

La definición hace en primer lugar referencia a la evaluación ligada a tres operaciones sobre la información: la **construcción, análisis y comunicación**. Una perspectiva integral considera que la información se **construye**, no se releva ni se recoge. Quiere decir, la información será el resultado de la interacción reflexiva entre los sistemas, fuentes de datos y personas vinculadas al programa evaluado. La información no “flota” ni “florece” acríticamente, como para ser recogida o relevada. La información en función de la evaluación integral, es una construcción.

En segundo lugar, se entiende que, sin la operación de **análisis**, tampoco hay evaluación integral. Existe una mediación entre la construcción de la información y las conclusiones de un proceso evaluativo, expresada a través de un análisis, que además está explícitamente guiado por el propósito de aprendizaje y la intervención en la toma de decisiones.

En tercer lugar, la **comunicación** de esa información también aparece como una operación constitutiva de la evaluación integral. Si la información se construye, se analiza, pero no pasa a integrar el circuito de comunicación de las personas involucradas en la política o programa evaluado, no termina de consolidarse como evaluación integral. Además, esa comunicación se debe plantear efectivamente, a través de los medios y canales propios y pertinentes que habitualmente utilizan los grupos involucrados con la evaluación. Esto último refiere a las experiencias que en ocasiones se registran respecto de la comprensión de la comunicación, donde esta última está disminuida a la publicación de informes en páginas webs, o envíos electrónicos, que habitualmente no son utilizados. Comunicar en este caso, hace referencia a la apropiación efectiva de los resultados de la evaluación por parte de los grupos involucrados.

La definición hace referencia a **la mejora**, y habla tanto de **procesos como resultados**. La evaluación integral no pertenece a un momento en particular de la evaluación, es una perspectiva, como tal, supone una serie de principios y criterios, que pueden ser tenidos en cuenta en cualquier tipo de evaluación, en todo los momentos en los cuales ella comúnmente se

realiza (o puede realizarse). Una de las justificaciones de la “integralidad” de esta perspectiva, se debe precisamente a la diversidad de momentos de las políticas en los cuales se promueve la evaluación.

Además, esta evaluación se fundamenta en la mejora de las políticas y programas. El objetivo de incidir en los procesos de toma de decisiones para mejorar las intervenciones públicas, debe estar siempre presente en los diseños e implementación de las evaluaciones integrales.

El foco de la perspectiva integral **implica una reflexión social compleja y participativa, que incluye el intercambio crítico y propositivo sobre los cursos de acción**. La reflexión, el aprendizaje y la lectura crítica son actitudes indispensables para abordar procesos de evaluación integral. Además, se agrega, es una **reflexión social**, esto quiere decir, colectiva. Las mejoras en las políticas, promovidas por la perspectiva integral de la evaluación se fundan en el intercambio, negociaciones y acuerdos entre las personas y grupos involucrados. Entendiendo que estos procesos son constitutivos del diseño e implementación de las políticas.

Por último, **el foco principal de atención de la evaluación se centra en la identificación, valoración y socialización de los resultados construidos por las políticas y programas, en términos de cambios sociales producidos en las condiciones de vida de la población**.

Tal como se adelanta en páginas anteriores, si bien los procesos son “objeto” también de las evaluaciones integrales, el foco se encuentra en los resultados sociales de los programas y políticas. Y no por esto se entiende que la evaluación integral solo puede realizarse con posterioridad a la implementación. Se entiende que los resultados sociales no ocurren ni se determinan automáticamente en un momento determinado (meses después como solía o suele presentarse en algunos manuales de evaluación), sino que comienzan, desde la complejidad, a gestarse desde el mismo momento en el cual la política o programa se hace público.

Por lo tanto, la orientación a identificación, valoración y socialización de los resultados de las políticas, forma parte de los principios y criterios de la perspectiva integral. Y puede realizarse desde las evaluaciones de inicio o intermedias.

El caso de evaluación del programa “Conectar Igualdad” que se presenta en el capítulo cuarto, pone en evidencia esta cuestión tal como veremos oportunamente. La propuesta de evaluación surgida a un año del lanzamiento del programa incluyó preguntas respecto de la valoración social del programa y sus potencialidades por parte de los sujetos involucrados, los resultados

de la evaluación fueron muy interesantes para la continuidad del programa y el re diseño de los primeros años de implementación.

Se deja entonces abierta esta presentación de la evaluación integral, en relación al derrotero de la materia en los últimos años. Luego, en el capítulo de conclusiones, y en base tanto al análisis diagnóstico que seguirá en las próximas páginas, como al análisis del caso Conectar Igualdad, se retomara el desarrollo de esta perspectiva.

A continuación, se propone el abordaje del recorrido de la evaluación en América Latina, en el pasado cercano, con el propósito de identificar cuáles han sido los principales aspectos de su desarrollo reciente, y en función de ellos, los desafíos que pueden ser identificados.

Historia reciente de la evaluación en América Latina

Tal cómo se presentó al inicio del capítulo, este apartado tiene como propósito presentar, de forma general, el recorrido y estado de situación de la evaluación en nuestro continente.

Las fuentes que se han utilizado para tal fin han sido una pluralidad de artículos que desarrollan la cuestión en relación a los diferentes países de América Latina. Por un lado decenas de colegas de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y México, entre otros países, que presentan y explican el funcionamiento de sus sistemas de evaluación.

Por otro lado, el trabajo específico de diferentes organismos vinculados con la temática, que continuamente mantienen actualizada la producción de diagnósticos sobre la evaluación: CLEAR, RELAC, CLAD, Banco Mundial, FIIAP y BID.

Principalmente quiero hacer referencia a la incidencia que autores como Cunill, Feinstein, Maldonado, Neirotti, Ospina y Pichardo Muñoz, entre otros, han tenido en este capítulo.

Por último, la información también ha sido construida en base la experiencia personal de trabajo y contacto en distintos países de la región.

En base a esta pluralidad de fuentes, se intenta construir en este apartado un diagnóstico síntesis, una especie de “mapa” que nos sitúe en nuestro continente, en materia de progresos y estado actual de la evaluación en los diferentes países.

Si bien la práctica de evaluación de políticas y programas públicos adquiere mayor frecuencia alrededor de los años 50 del siglo pasado, es en los últimos 40 años que esta se desarrolla en nuestro continente con ciertos niveles de sistematicidad.

Tal como sostiene Ospina (2002), para comprender el desarrollo de la evaluación en un país o en una región, es necesario que sea analizado en relación con el contexto sociopolítico en el que ésta se lleva a cabo. Se debe entonces conocer cuáles son las tendencias en el desarrollo de los países, cuáles las formas en que se desenvuelve el Estado y los gobiernos, cuales los principios acerca de la gestión pública que prevalecen. La evaluación forma parte del conjunto de decisiones en políticas públicas y éstas son el resultado de las condiciones sociopolíticas.

Existe un nivel importante de acuerdos entre los autores respecto de la importancia de no “aislar” a la evaluación de su “contenedor” que resulta ser el Estado y su situación histórica, para poder comprenderla en su complejidad.

Según Ospina, *“la práctica de la evaluación de políticas y programas en la región puede ser caracterizada en virtud de tres momentos históricos: (a) en el marco de la planificación normativa de tipo desarrollista, (b) en la línea de las reformas del Estado orientadas por el Consenso de Washington, (c) en la etapa del retorno del Estado, del protagonismo de la sociedad civil y de la política. Estos tres momentos históricos en la región se corresponden con: (a) la época de desarrollo del Estado de bienestar, vigente hasta la década de los 70 y que, tras su crisis, fue desmantelado por los gobiernos militares autoritarios que se instauraron en la región alrededor de la década de los ‘70; (b) el período de aplicación de las políticas neoliberales propias de los 80 y principalmente de los 90; (c) el período actual, de reflujo del Estado y de la política”* (Ospina, 2002)

El primer momento coincidente con el Estado de bienestar, en la línea de la planificación normativa, deja a la evaluación la base de la creación de importantes fuentes de información (por ejemplo las estadísticas económicas, educativas, los censos, entre otras).

En los años 90, con las reformas del Consenso de Washington hubo un impulso decidido a las tareas de evaluación, junto a los procesos de desestatización, privatización, desregulación, desconcentración y descentralización, se consideró necesario contar con organismos evaluadores que monitorearan y valoraran los resultados de la aplicación de las políticas en sus nuevas modalidades de gestión. En esta época se formaron estructuras orientadas a evaluar de modo sistemático los servicios de los distintos sectores gubernamentales (educación, salud, acción social, etc.) y cobraron fuerza sistemas nacionales de evaluación con distintos grados de cobertura y desarrollo, tales como el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) de Colombia, el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) de Costa Rica o la práctica de la evaluación asociada a los Planes Plurianuales que se formulan en Brasil.

En este período se hizo hincapié en la evaluación dándole un fuerte impulso al estudio de los resultados en el marco de las políticas de modernización del Estado y de la instauración del paradigma de la nueva gestión pública.

Se sentaron las bases para la institucionalización de la evaluación, surgieron las primeras inquietudes en torno a la formación de evaluadores y se generó el apoyo gubernamental y de los organismos internacionales a la investigación evaluativa, a la capacitación, la actualización y la profesionalización de la actividad.

Nuria Cunill y Sonia Ospina (2003), sostienen que en estos años la evaluación a nivel país en América Latina cobra ciertos niveles de protagonismo y de acuerdo a sus escritos estos desarrollos se han llevado a cabo, principalmente, con los siguientes objetivos:

- 1- Mejorar el proceso de toma de decisiones políticas – estratégicas y económicas.
- 2- Promover espacios de aprendizaje sobre la gestión llevada a cabo.
- 3- Fortalecer mecanismos de rendición de cuentas.

Da cuenta del estado de situación de la evaluación en esos años la investigación “Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina y el Caribe (2007), llevada a cabo por el Banco Mundial (BM) y el Centro Latinoamericano de Administración y desarrollo (CLAD), donde se presentan diferentes casos nacionales (Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, México y Chile, entre otros países).

En ese estudio se advierte que al momento la situación era bastante dispar, con niveles de desarrollos de los sistemas de evaluación y perspectivas generales muy diferentes entre sí.

No obstante estos avances, los diseños de los sistemas evaluación y sus prácticas no fueron creados fundamental y precisamente en base a las necesidades advertidas por los gobiernos sino en función de las expectativas de los propios organismos internacionales, y esta cuestión central, redujo las implicancias de la evaluación en la toma de decisiones en la esfera de las políticas públicas.

En los últimos 15 años asistimos al creciente desafío de la evaluación en el contexto de tendencias políticas que vuelven a poner en el Estado el liderazgo sobre la toma de decisiones políticas, económicas y sociales. Frente al crecimiento de la movilización política, la incidencia de las políticas públicas en los niveles de acceso e inclusión y las expectativas de fortalecimiento de las capacidades del Estado, la evaluación también avanza en nuestro continente.

El desarrollo y cambios de la práctica de la evaluación en América Latina presenta tanto fuertes diferencias y matices entre países, como entre los diferentes momentos históricos aún recientes.

Esto nos marca que resultan insuficientes las definiciones lineales totalitarias para caracterizar o explicar el desarrollo de la evaluación. Tal como se advierte en las páginas anteriores, es común que ciertos autores traten el contraste entre los desarrollos en evaluación ocurridos en América Latina desde finales de los ochenta a finales de los noventa (o principios de los dos mil) y las experiencias o cambios más recientes ocurridos desde inicio de los dos mil hasta la actualidad.

Si bien existen en las dos últimas etapas enunciadas por Ospina (el período de aplicación de las políticas neoliberales propias de los 80 y principalmente de los 90 y el período actual, denominado por ella “de reflujo del Estado y de la política”) casos paradigmáticos correspondientes a uno u otro modelo, se puede hablar más bien de **tendencias**.

Las decisiones y prácticas de evaluación a nivel país en nuestro continente se explican a través de tendencias, éstas pueden o no estar asociadas con los principios y criterios de modelos de Estado que comúnmente las sostienen. Quiere decir, no todo Estado proclive al neoliberalismo lleva adelante diseños evaluativos con tendencia neoliberal. De la misma forma, no todos los gobiernos denominados populares, ponen en marcha experiencias de evaluación integral de las políticas. No existiría una relación lineal y directa entre ambas esferas, aunque sí, se advierten **tendencias**.

A continuación se muestra un cuadro que intenta esbozar los elementos enfatizados de la evaluación de políticas públicas con tendencias neoliberales (comúnmente asociado a los ochenta y los noventa en América Latina) en comparación con tendencias populares (característico de la década del dos mil, y dos mil diez). Este cuadro no pretende tipificar de forma cerrada y simplificada la práctica de la evaluación, sino esquematizar (con el riesgo que eso implica) que, con diferencias y matices, podemos identificar al menos dos grandes posturas respecto de las concepciones y prácticas de la evaluación.

Desarrollo de componentes de la evaluación de acuerdo a tendencias neoliberales y populares

Conceptos y componentes de la evaluación	Tendencias neoliberales de la evaluación.	Tendencias populares de la evaluación.
Concepción sobre el Estado	"Estado mínimo" Conciliador de intereses de los grandes grupos de poder. Restringe la movilización social. Acota la participación de grupos representativos de bases en la toma de decisiones.	"Estado interventor" Rol protagónico en el liderazgo del sistema socio-político. Énfasis en la responsabilidad estatal sobre la inclusión social. Diálogo y participación de los grupos sociales más vulnerables.
Figuraciones sobre la política	Esfera representativa de objetivos sectarios (y espurios). Obstáculo de desarrollo de la sociedad y al desenvolvimiento del "Estado gerencial"	Expresión de los diferentes paradigmas y modelos sobre el funcionamiento de la sociedad y del Estado. Ámbito para la elaboración y gestión de alternativas de solución y liderazgo.
Relación de la evaluación con la política	Se promueve la diferenciación entre política y evaluación. Se enfatizan los saberes técnicos y se pretende objetividad.	Se consideran en estrecha relación. La evaluación aparece como aporte a la construcción de las capacidades políticas y de gestión.
Sentido de la gestión de las organizaciones públicas	Hincapié en los defectos y debilidades de la gestión estatal. Impera el ideal del Estado "mínimo". Las nociones de la gerencia privada son un valor positivo para el ámbito público.	Expresión de la necesidad de fortalecer las capacidades del sector público. Planificación y evaluación participativa del gobierno. Valoración de la identidad propia de las organizaciones públicas.
Sentido del empleo público	Cuanto menos, mejor. Sobrevaloración de competencias técnicas, subvaloración del compromiso político, discurso basado en la importancia del acceso a cargos por concurso y la evaluación de desempeño como estrategias que logran por sí mismas mejoras en la gestión de lo público.	Valoración positiva del aumento del empleo público para fortalecer la presencia e incidencia del Estado en la inclusión social. Se valora el compromiso político con las funciones de inclusión social del Estado. En ocasiones se sub-valora el fortalecimiento de las competencias técnicas de las personas.

Horizonte de relaciones entre el Estado y la sociedad civil	Sobre valoración de las organizaciones no gubernamentales de ayuda voluntaria, para cubrir la intervención “defectuosa” del Estado. Desconocimiento de la organización, representación y manifestación de los grupos sociales más vulnerables.	Frente a un Estado que lidera las políticas de inclusión, se entiende que la complejidad de la realidad conlleva la necesaria articulación con los diferentes sectores de la sociedad.
Objetivos de la evaluación de las políticas públicas	Controlar al Estado y sus actores (docentes, funcionarios, empleados), sistematizar y transparentar la información pública. Promover mecanismos de rendición de cuentas.	Conocer, valorar y comunicar los procesos y resultados de las políticas. Promover la participación de distintos actores involucrados. Promover situaciones de aprendizaje sobre la intervención estatal.
Quiénes evalúan principalmente	Las organizaciones no gubernamentales. Los organismos internacionales. Las agencias de control y rendición de cuentas.	Las áreas de planificación y liderazgo de los objetivos de desarrollo y de gobierno. Las universidades u organismos no gubernamentales convocados por el Estado.
Actores involucrados en la evaluación	Investigadores, analistas de políticas, profesionales de la evaluación, perfiles con pretensión de independencia de la esfera política.	Responsables de la implementación de las políticas, sujetos directos de las políticas. Profesionales de la evaluación.
Cómo se evalúa habitualmente	Analizando las incongruencias entre lo pautado y lo realizado. Haciendo énfasis en los errores cometidos y sus consecuencias. A través de la opinión que pretende objetividad de los expertos.	Promoviendo la participación de una diversidad de actores. Bajo la dirección del Estado. Poniendo el foco en los resultados alcanzados, aprendizajes y desafíos pendientes. Resaltando la subjetividad de las conclusiones.
Para qué se utilizan los resultados de la evaluación.	Para alimentar los debates académicos. Para emitir juicios de valor sobre la intervención del Estado. Para evaluar la eficacia y eficiencia de la administración.	De manera incipiente, para tomar decisiones de mejora de las políticas, conocer sus valoraciones sociales y comunicar los resultados alcanzados.

Fuente: Elaboración propia en base a diferentes textos relativos al rol del Estado y la evaluación

La perspectiva integral de la evaluación parte de principios y criterios relacionados con una visión del Estado como una institución que debe fortalecer su liderazgo social y político, tal como se adelantó en la introducción de este trabajo. La perspectiva integral de la evaluación se sostiene en una concepción que enfatiza y pretende potenciar la capacidad transformadora de las políticas públicas, orientadas al protagonismo de los sectores sociales más vulnerables.

Esto no quiere decir que exista una linealidad absoluta entre los contextos políticos y el desarrollo de esta perspectiva de evaluación. Ya que puede ocurrir, por ejemplo, en un contexto general de posicionamiento neoliberal del Estado, que una política sectorial, o un tema específico de política pública, se lidere e implemente con criterios que respondan y enfatizen valores populares de las políticas. Por el contrario, puede ocurrir que, en Estados centralmente definidos como populares, ciertas políticas se lideren con criterios del neoliberalismo.

Por lo tanto, es posible concluir en relación a esta cuestión, que la perspectiva integral de la evaluación se ubica en marcos de tendencias populares de políticas públicas (sean estas o no las predominantes en un proyecto político estatal determinado), entendiendo a las mismas como aquellas que persiguen objetivos de inclusión social, enfatizando o priorizando la resolución de problemáticas relacionadas con los sectores más vulnerables, o estableciendo reglas de juego que evidencien una distribución de los recursos (en sentido amplio) en favor de esos mismos sectores.

Avances significativos de los últimos años de la evaluación en América Latina

Es posible afirmar que entre los últimos quince y veinte años han ocurrido cambios importantes en materia de evaluación de políticas en América Latina, aunque estos están aún en proceso.

Estos cambios se fundamentan sobre todo en la relación de la evaluación con los lineamientos de planificación y política de los Estados por un lado, y en la consolidación de la evaluación como práctica de construcción de información.

A continuación se explicarán los cambios ocurridos en ambos sentidos.

A- Cambios en cuanto a la relación de la evaluación con la política y el Estado:

a.1 Planteo de la evaluación más en relación a los planes de desarrollo nacional y el seguimiento de las acciones de gobierno.

Tal como se podrá ver en el apartado siguiente, cuando se compartan las caracterizaciones por países, las experiencias a nivel nacional (Ecuador, Brasil o Costa Rica, entre otros), muestran que cada vez más existe una asociación entre la definición de los objetivos o metas de desarrollo a nivel país y los diseños o transformaciones de los sistemas, áreas y propuestas de evaluación de políticas y programas.

En Ecuador, por ejemplo, el sistema de evaluación se desarrolla en el marco de la **Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)**, institución pública encargada de realizar la planificación nacional en forma participativa incluyente y coordinada para alcanzar el Buen Vivir. Allí, en los últimos años se ha reforzado gradualmente la intervención de la Subsecretaría de seguimiento y evaluación (con mayor protagonismo en últimos años: 2014, 2015).⁶

Otro ejemplo puede ser Costa Rica, que ha impulsado el programa de Fomento de las Capacidades en Evaluación en Centroamérica (FOCEVAL), como estrategia de fortalecimiento de su sistema nacional de evaluación, SINE, en el marco de la elaboración del Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible (SIDES) para acompañar desde la evaluación el cumplimiento de los objetivos de desarrollo⁷.

⁶ <http://www.planificacion.gob.ec/la-secretaria/>

⁷ http://www.mideplan.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&catid=35&id=337&Itemid=100129

a.2 Posicionamiento de la evaluación más en relación con la gestión de las decisiones estratégicas que con los mecanismos de control.

A diferencia de las experiencias que caracterizaron los años noventa, cuando los objetivos de control o rendición de cuentas protagonizaban los enunciados sobre los desarrollos nacionales de sistemas de evaluación, en los últimos 10 o 15 años cobraron un lugar más preponderante los argumentos y prácticas de la evaluación más relacionadas con la toma de decisiones respecto de las políticas, que con las acciones de control.

En Brasil, por ejemplo, se ha fortalecido de forma permanente (con diferente énfasis de acuerdo al momento, pero con un interés sostenido en la cuestión) un sistema de seguimiento de los programas más importantes de gobierno incluidos en el Plan Plurianual 2012-2015, a través del SIOP.⁸ El mismo plantea la necesidad de “monitorear” para la toma de decisiones los avances de dicho plan.

En Argentina, por tomar otro caso, si bien no existe (esto será también tratado más adelante), un sistema nacional integrado de evaluación, las experiencias de evaluación llevadas a cabo en algunas de las políticas públicas más importantes de los últimos 10 años, como lo son la Asignación Universal por Hijo y el Programa Conectar Igualdad, destacan su seguimiento para la toma de decisiones y socialización de sus resultados, más que para la estricta rendición de cuentas.

a.3 Valoración de la evaluación más en relación con su constitución “política - subjetiva” que su carácter “técnico - neutral”.

Si bien los desarrollos conceptuales enfatizan la perspectiva “política” de la evaluación desde la década del 90 por lo menos (Weiss, 1998), en los últimos años, se evidencian con mayor frecuencia argumentos que sostienen esta perspectiva.

La neutralidad no ha dejado de ser una pretensión en algunos enunciados de sistemas de evaluación, pero cada vez más se acepta la idiosincrasia política y subjetiva de la evaluación.

Este cambio puede asociarse en algún sentido a los desarrollos teóricos que disocian en parte el proceso de diseño e implementación de políticas públicas con criterios de racionalidad. Si las

⁸Ministério do planejamento, Orçamento e Gestão. secretaria de planejamento e investimentos estratégicos (2012) “Guia de Monitoramento PPA 2012-2015 Módulo de Monitoramento Temático Brasília-DF - Outubro/2012

políticas son resultados de la negociación y la resolución de las reglas de juego institucionales (postulados del institucionalismo, March Y Olsen 1999, Subirats, 2008), la evaluación (sus procesos y resultados), se comienza a explicar desde postulados teóricos similares.

Y, más allá de las teorías de análisis de las políticas públicas, la idiosincrasia meramente técnica de la evaluación, resulta cada vez más difícil de sostener en un marco de praxis donde se vivencia que las decisiones en materia evaluativa, escasamente se explican y fundamentan en razones neutras o carentes de sentido político.

a.4 Vinculación de la evaluación más con la valoración de los resultados de las políticas y programas y no solo con sus procesos.

Este cambio es más visible en el ámbito discurso que en la práctica en sí de la evaluación en nuestro continente. Pero no es menos importante el hecho de que tanto los desarrollos teóricos como la pretensión de las prácticas estén intentando girar el foco de atención más hacia la valoración de los resultados de las políticas y programas, que solamente en la calidad de los procesos.

B- Consolidación de la evaluación como práctica de construcción de información.

Si bien la evaluación está lejos de ser considerada una práctica institucional consolidada, los tratamientos teóricos y la comprensión del proceso de evaluación evidencian un crecimiento importante en los últimos años. El desarrollo de del enfoque de derechos, la perspectiva de género (Faundez, 2012) o la centralidad de la participación, no ya como estrategia metodológica, sino como característica constitutiva de la evaluación (Osuna, Cirera y Velez, 2004) son ejemplo de maduración de la evaluación como temática.

Por otro lado, la profundización y difusión del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, también han impactado en la maduración de la práctica de la evaluación. Facilitando tanto las estrategias de construcción de la información, como de análisis y comunicación.

Estas cuestiones, ha incidido en una mayor consolidación de la evaluación como práctica de construcción de la información en los siguientes aspectos:

b.1 Profundización del debate sobre de la importancia de la cultura de la evaluación en el desarrollo de las políticas públicas.

En el marco de crecimiento de los estudios sobre la gestión pública, se ha multiplicado también, aunque no al mismo ritmo, el tratamiento de la evaluación en las investigaciones y documentos académicos. Utilizando como referencia los anuarios del congreso internacional del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo), que año tras año reúne cientos ponencias y asistentes (profesionales, gestores e investigadores sobre la gestión y las políticas públicas), se advierte un crecimiento de trabajos relacionados con la evaluación, inclusive en los últimos años ha definido a la temática como eje tanto del congreso internacional como del concurso de investigación que la misma institución organiza. Se advierte una referencia a la importancia de la cultura de la evaluación en relación con el fortalecimiento y calidad de la implementación de políticas, documentos que fundamentan la importancia de la evaluación, sus aspectos metodológicos, los requisitos de institucionalización y experiencias relevantes, entre otros temas.

Inclusive los sistemas nacionales de evaluación más consolidados o de referencia, se han propuesto en los años dos mil, en diferentes oportunidades, con distintos objetivos y resultados, mejorar sus sistemas de evaluación, impactados por la impronta de la cultura de la evaluación y sus consecuencias.

En Colombia, por ejemplo, se han re elaborado las estrategias y guías para el seguimiento de las metas de desarrollo, modificando el rol de su sistema de evaluación, SINERGIA, que ha sido durante años la experiencia más estudiada en América Latina⁹.

En México, el sistema de metas presidenciales y el impulso dado a CONEVAL (Consejo de evaluación de políticos sociales) entre los años 2000 / 2006, ha dado lugar al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), con el propósito de realizar una valoración del desempeño de los programas públicos¹⁰

Algunos de estos ejemplos coinciden con avances sistemáticos en los desarrollos nacionales referidos a la evaluación. Otros simplemente fueron impulsos circunstanciales que no llegaron

⁹ "Guía Metodológica para el Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y la Evaluación de Políticas Estratégicas" (2012) Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia www.dnp.gov.co

¹⁰ REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 121 Volumen, XLV, N° 1 (enero-abril 2010) "La Evaluación en el Sector Público" INAP http://www.inap.org.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap121.pdf

todavía a expresarse en mejoras institucionalizadas. De todas maneras, el posicionamiento de la temática en los ámbitos tanto académicos como de gestión, crece gradualmente.

De la misma manera, el campo del “hacer” de la evaluación se ha enriquecido de manera cualitativa con desarrollos de estrategias de la evaluación, diversificación de metodologías en función del tipo de políticas o programas, población sujeto y alcance territorial.

b.3 Fortalecimiento gradual de la comunidad de personas vinculadas a la evaluación: ámbitos de formación, grupos de discusión, redes y encuentros específicos sobre la evaluación de políticas.

Las comunidades de profesionales vinculados a la evaluación se han fortalecido a un buen ritmo en los últimos años. Estas redes, colaboran en el fortalecimiento de la evaluación, tanto en la formación de sus integrantes, como en hacer más visible a la evaluación.

Si comparáramos la cantidad de redes nacionales y regionales de evaluación, tomando como referencia los años noventa y la actualidad, veríamos cómo estos espacios se han fortalecido. De la misma manera se han multiplicado, aunque todavía resultan insuficientes, los espacios de formación e intercambio específicos sobre la temática, las publicaciones y debates de los últimos años, para constatar el fortalecimiento de la comunidad de evaluadores y evaluadoras¹¹.

Estos espacios se hacen cada vez más frecuentes. Los objetivos son de aprendizaje, intercambio de experiencias, información, bibliografía y proyectos.

Sólo para tomar dos referencias, en América Latina y el Caribe, la RELAC es una red orientada a contribuir con el fortalecimiento de capacidades en seguimiento y evaluación y profesionalizar la función de evaluación en América Latina. Esta red se crea en 2003 sobre el compromiso de las redes nacionales de Brasil, Colombia y Perú. Sus miembros son las personas agrupadas a su vez en las redes nacionales de evaluación, y realiza actividades de formación, intercambio, difusión de información, publicaciones y una conferencia cada dos años, cuya última edición fue en el 2015 (Lima) y contó con la participación de centenares de profesionales de diferentes países del continente.

¹¹ Chianca y Youker (2004) “La evaluación en América Latina y el Caribe: Visión general de los desarrollos recientes”

En Argentina se crea (luego de varios intentos en años precedentes) en 2013 la red EvaluAR, que nuclea alrededor de 250 profesionales en evaluación de diferentes provincias (gobiernos regionales).

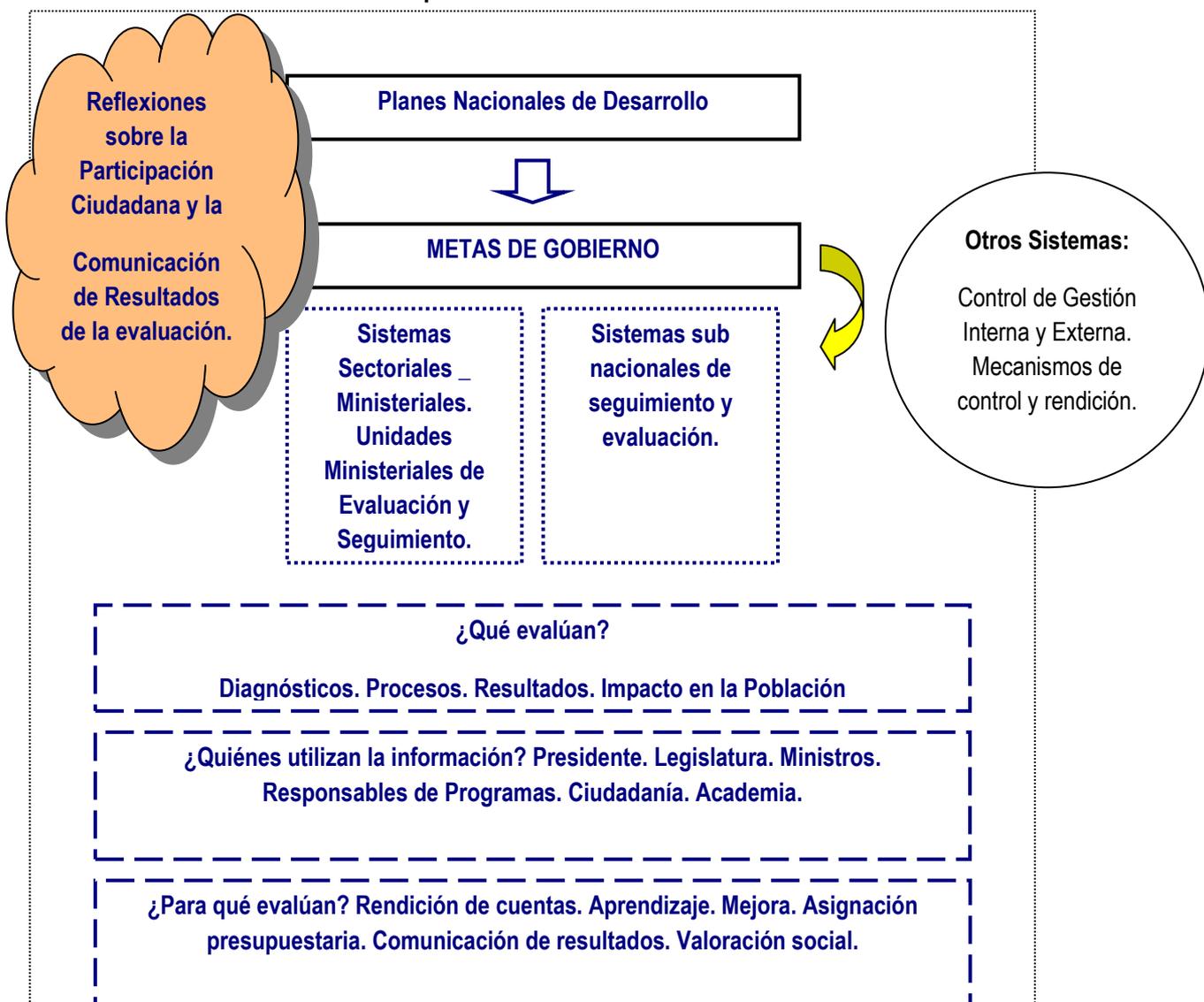
Esta red es un espacio de intercambio entre profesionales vinculados a la evaluación, provenientes de diferentes tipos de instituciones: universidades, organismos estatales y grupos de investigación. Tiene representación en todo el país, compartiendo información sobre capacitaciones, proyectos, legislación entre otras noticias de interés para la comunidad de evaluadores

Además, se han puesto en marcha también en Argentina las primeras tres ofertas de formación de posgrado específicas en evaluación. La maestría en evaluación de la Universidad Nacional de Entre Ríos y el diplomado en evaluación de la Universidad Nacional de San Martín (2015) y la especialización en evaluación de las Universidades Nacionales de Lanús y Arturo Jauretche (2016).

Este es un breve resumen de situación general, que simplemente ha enunciado algunos de los grandes ejes de cambio. De hecho, tal como se planteara en el cierre de este documento, el estudio en profundidad de los mismos puede dar lugar a futuras agendas de investigación.

En este marco, podemos visualizar de forma esquemática los principales temas de discusión, debate o tratamiento, que forman parte de la agenda de la evaluación. En la siguiente página, se encuentra un cuadro que pretende resumir algunos de los elementos más frecuentes en la discusión – y prácticas – de la evaluación en América Latina.

Elementos en la discusión sobre la práctica de la evaluación en América Latina



Fuente: Elaboración propia en base a diferentes textos de diagnóstico de la evaluación en América Latina¹²

¹² Cunill y Ospina 2003, Neirotti 2012, guías de seguimiento y evaluación de Costa Rica y Colombia 2012.

Experiencias nacionales de de evaluación en América Latina

Esta sección plantea de forma introductoria, el contexto y la situación institucional de la evaluación en los niveles nacionales de gobierno, en diferentes países de América Latina.

Se presenta una identificación y caracterización general de “casos países”, habiendo seleccionado aquellos cuyos niveles de desarrollo y sistematicidad en la evaluación han sido más destacados en los últimos 10 años.

Colombia, SINERGIA como ícono en la región¹³

Desde la década de los noventa se han realizado diferentes esfuerzos por articular y fortalecer un sistema que permita al Gobierno Nacional hacer un seguimiento del cumplimiento de sus metas. Este trabajo se sintetiza hoy en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Este sistema está orientado a apoyar al Poder Ejecutivo en la consecución de metas, mediante la identificación temprana de las fortalezas o debilidades en la implementación de las políticas y la medición objetiva de los resultados y logros alcanzados por las mismas. Cuenta con dos grandes pilares: Sinergia Seguimiento y Sinergia Evaluaciones.

Sinergia realiza tanto el seguimiento como la evaluación de las políticas priorizadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), entendiéndolos como elementos fundamentales que conllevan a la retroalimentación y el fortalecimiento de las políticas públicas como mecanismos transformadores del valor público, el cual se constituye en la carta de navegación del Ejecutivo a lo largo del periodo de gobierno.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” establece que: “ El seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo se realizará a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados –Sinergia– diseñado con el objeto de realizar un seguimiento a la gestión de las entidades del gobierno y realizar una evaluación efectiva de los resultados e impactos de las políticas públicas, en cumplimiento de los objetivos de desarrollo del país, el cual comprende al Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno y el Sistema

¹³ La información sobre este caso se extrae principalmente de SINERGIA (2014) “Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas” Dirección de seguimiento y evaluación de políticas públicas. Departamento Nacional de planeamiento. República de Colombia

Nacional de Evaluaciones concentrado en la valoración de las intervenciones del Estado y que sirven de insumo para los procesos de diseño y ajuste de las políticas y de la asignación de recursos públicos ” .

SINERGIA busca medir las dimensiones de eficacia, efectividad y calidad de la gestión pública en la consecución de los objetivos priorizados por el gobierno (Eficacia: grado de cumplimiento de las metas y objetivos a nivel de productos y resultados, efectividad: grado en el que los resultados deseados se alcanzan a través de los productos, calidad: grado en que el producto suministrado por una intervención pública cumple con las expectativas y necesidades de la población, de acuerdo a definiciones del propio sistema).

En particular, el proceso de seguimiento se enfoca en determinar el logro de las metas gubernamentales en los eslabones de procesos y resultado, ofreciendo información de manera continua sobre los avances en el cumplimiento de las metas de política pública establecidas en el PND.

Las entidades y unidades ejecutoras del orden nacional y territorial son las encargadas de proveer información sobre la operación de la intervención pública en todo lo referente a la entrega de bienes y servicios. La mayoría de esta información se recolecta a través de registros administrativos, dada su naturaleza operativa. Las entidades coordinadoras del orden nacional, sectorial o regional son las encargadas de recopilar y generar información a nivel de productos y resultados.

Respecto del seguimiento, Para poner en funcionamiento el sistema, cada “sectorialista” debe cargar en Sinergia: indicadores; metas anuales y cuatrienales; fichas técnicas y responsables de programas e indicadores. Cuando el sistema está alimentado, se realizan capacitaciones a los coordinadores sectoriales, gerentes de programa y gerentes de meta para instruirlos en la tarea de reporte al sistema de la información cualitativa y cuantitativa del comportamiento de cada programa e indicador. Luego, se establecen las rutinas de seguimiento.

Los principales productos de SINERGIA son:

Balance de Resultados Elaborado por el Departamento Nacional de Planeación.

Presentan para cada vigencia (enero a diciembre) los resultados más importantes del Gobierno Nacional. Este informe se construye con base en la información generada Por Sinergia.

Informe del Presidente de la República al Congreso Balance general de los resultados del Gobierno Nacional obtenidos entre los meses de agosto y mayo de cada año, en el marco de los lineamientos y metas definidas en el PND.

Tableros de control Herramienta gerencial que permite visualizar (de forma estandarizada y organizada) las prioridades, alertas y metas establecidas en el PND.

Encuesta de percepción La encuesta de percepción ciudadana brinda información relevante proveniente de los demandantes de bienes y servicios públicos.

Las evaluaciones de SINERGIA se conforman de las siguientes fases estratégicas, a saber: i) selección de la política a evaluar, ii) diseño de la evaluación, iii) contratación de la firma consultora encargada de la ejecución, iv) ejecución de la evaluación, y v) socialización y uso de los resultados de la evaluación.

Reflexiones sobre SINERGIA

En términos de afianzamiento institucional, SINERGIA puede tenerse en cuenta quizás como la experiencia más madura de la región. Su anclaje en el gobierno nacional, la permanencia y esfuerzos de adaptación del sistema, los estudios y análisis realizados sobre ella, la referencia que ha significado para otros países, entre otros aspectos, hacen que SINERGIA siga estando entre los casos más nombrados respecto de los esfuerzos de un Estado nacional para institucionalizar sus prácticas de evaluación.

Sobre una futura agenda de investigación, sería importante preguntarse el grado de representatividad de las evaluaciones realizadas, respecto de las políticas emprendidas y en un segundo término, la valoración (si existiera) del impacto social de los programas estatales respecto de los indicadores vinculados con la educación, la cobertura de la salud, la violencia y el desarrollo de las zonas fuera de las grandes capitales, entre otras cuestiones de importancia central para la mejora de la calidad de vida de la población colombiana.

Ecuador, experiencia en crecimiento¹⁴

Los avances de Ecuador en materia de planificación y evaluación pueden ser considerados importantes en los últimos 10 años.

Estos cambios ocurridos durante el gobierno de Rafael Correa, se nuclean alrededor de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

SENPLADES se plantea como una estrategia de desarrollo y modernización “*que respete la soberanía de los objetivos nacionales*”. Cuenta con un presupuesto descentralizado y con administración financiera independiente. Participa en todos los Gabinetes de coordinación sectorial y en el Gabinete estratégico y se encarga de realizar el seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

Este plan se fundamenta en un enfoque de derechos humanos y en base a los 12 Objetivos de Desarrollo Humano transversales. Fue construido con una extensa participación ciudadana, en base a un diagnóstico de la situación del país que describe las transformaciones necesarias, establece escenarios y resultados esperados.

El Sistema integrado de planificación permite un alineamiento institucional con el Plan Nacional de Desarrollo a nivel de cada Objetivo Estratégico Institucional.

Permite además asignar responsables al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, a través de los Planes Plurianuales Institucionales y Operativos.

Este sistema trabaja de forma articulada con otros subsistemas existentes, por ejemplo: el Sistema Nacional de Información, permite a los diseñadores y evaluadores de la política pública, acceder a información agregada, el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior-SNIESE, el Sistema de Administración de Usuarios de Aplicaciones, el sistema de inversión pública

El **sistema de evaluación de las políticas públicas** se encuentra integrado al Sistema de Planificación –SIPLAN-, pretende esclarecer y estandarizar la forma en la que la planificación de las instituciones se relaciona con el Plan Nacional de Desarrollo.

¹⁴ La descripción del caso de Ecuador fue realizada en base a entrevistas llevadas a cabo por la autora de esta tesis con funcionarios de SENPLADES en 2014, y a trabajos realizados por cursantes ecuatorianos / as en el Master de evaluación de la Universidad Internacional de Andalucía entre los años 2008 y 2011. Las personas entrevistadas fueron funcionarias de diferentes áreas de gobierno, su identificación se encuentra en la sección ANEXOS.

- **Misión del sistema de evaluación de SENPLADES**

Promover la gestión por resultados, la rendición de cuentas y evaluar la eficiencia del sector público en el logro de los objetivos nacionales definidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Este órgano administrativo está representado por la **Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación**, algunas de cuyas competencias son:

- Promover la gestión por resultados y la rendición de cuentas en el sector público.
- Definir metodologías de seguimiento a las instituciones, programas y proyectos.
- Promover la creación de un sistema participativo y coordinado de seguimiento a objetivos y metas de programas y proyectos.
- Coordinar el monitoreo y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo.
- Convocar a Comités de Compromisos a las Recomendaciones a las instituciones y presentar las observaciones de los Informes de seguimiento.
- Coordinar la elaboración de informes de seguimiento a los Objetivos de Desarrollo
- Coordinar la realización de las evaluaciones de impacto con otras instituciones a nivel nacional.
- Retroalimentar con la información del seguimiento y las evaluaciones la toma de decisiones de política pública.

Desde junio de 2008, SENPLADES, conjuntamente con los ministerios coordinadores y sectoriales, lidera acciones orientadas a fortalecer y potenciar las capacidades institucionales en los ámbitos de planificación, seguimiento y evaluación, a través de la participación activa en las decisiones de las más altas esferas de gobierno, la creación de las subsecretarías de planificación, la construcción de sistemas que facilitan el seguimiento y la evaluación de la inversión pública, la formulación y el seguimiento de la planificación.

En los últimos tres años (2013, 2014 y 2015), los esfuerzos de SENPLADES, además de sostener las iniciativas de planificación y el seguimiento tanto de los objetivos como del desempeño de las instituciones, se ha concentrado en el diseño y puesta en marcha de las primeras experiencias de evaluación de resultados de aquellas políticas definidas como estratégicas en el plan de desarrollo.

Reflexiones respecto a Ecuador

La articulación entre la visión de gobierno, basada en la soberanía nacional y la mejora de la calidad de vida de la población (el “buen vivir”), el fortalecimiento de la capacidad estatal y las estrategias de planificación y evaluación centradas en las políticas, permiten decir que Ecuador, ha avanzado de forma considerable en el ámbito de la planificación y en la implementación de un Sistema de Evaluación de las Políticas Públicas, aunque sea aún escaso el tiempo que lleva SENPLADES en este desafío, para que este proceso pueda valorarse en su totalidad.

Por lo tanto, se puede plantear que, el mayor desafío en la actualidad de Ecuador es afianzar y fortalecer el sistema y prácticas de planificación y evaluación llevadas a cabo, para permitir institucionalizarlas y darles una fuerza tal que puedan consolidarse en un futuro.

México, pluralidad de iniciativas¹⁵

Las experiencia más conocida de México es la del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), una referencia de evaluación en la región latinoamericana.

CONEVAL fue creado por Ley en el año 2004 junto con la Ley Federal de Acceso a la información Pública, pero tiene antecedentes importantes que comienzan con PROGRESA en 1997 (evaluación del Programa Oportunidades), y su extensión a todos los programas sociales en el año 2000.

En el año 2007, al igual que otras experiencias de evaluación de crecimiento reciente, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) resulta un nuevo impulso para la evaluación en México.

El PND 2007-2012, (coincidente con la duración del mandato presidencial) tuvo como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la administración deberían regir la acción del gobierno¹⁶. En este marco, se construyen algunos indicadores de gestión de programas federales y comenzó a plantearse lentamente la evaluación

¹⁵ El análisis sobre México fue construido principalmente en base a documentos elaborados por CONEVAL (www.coneval.gob.mx), estudios realizados por CLEAR CIDE, y Claudia Maldonado en particular. Todos citados en la bibliografía al final de la tesis

¹⁶ Los grandes ejes de los planes nacionales de desarrollo suelen ser similares en los diferentes países, en este caso: Estado de Derecho y Seguridad, Economía competitiva y generadora de empleos, Igualdad de oportunidades, Sustentabilidad ambiental, Democracia efectiva y política exterior responsable.

de impacto en los programas estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo a través del **Sistema de Metas Presidenciales**.

Al mismo tiempo, en el ámbito de la Gestión Pública, en el año 2008, se diseña el Programa de Mejora de la Gestión (PMG) y los Lineamientos Generales para el Proceso de Programación y presupuestación, que establecen procedimientos y reglas operativas para la implementación de presupuestos basados en resultados y el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED).

Debido a la trascendencia de la experiencia, presentaremos en términos generales la experiencia de **CONEVAL**.

Este es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, agrupado en el sector coordinado por la secretaría de Desarrollo Social.

Su misión es medir la pobreza y evaluar los Programas y la Política de Desarrollo Social para mejorar sus resultados y apoyar la rendición de cuentas.

Existe un Programa Anual de Evaluación (PAE). Es preparado y publicado en forma conjunta todos los años por CONEVAL en coordinación con los ministerios de línea y las dependencias responsables de los programas a evaluar.

Las evaluaciones se llevan a cabo o bien por grupos externos o bien por profesionales de la CONEVAL.

Los “tipos” de evaluación llevados a cabo son: De consistencia y resultados: analiza sistemáticamente el diseño y desempeño de los programas federales. De indicadores: analiza la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal. De procesos: analiza si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de un modo eficaz y eficiente para mejorar la gestión. De impacto: Identifica el cambio atribuible a la ejecución del programa federal Estratégicas: Orientado al análisis de las estrategias, políticas e instituciones.

Reflexiones sobre México

En debates y escritos recientes se advierte un interés por analizar la “utilidad” de las evaluaciones. Es decir, hasta qué punto la información surgida de las mismas es utilizada para transformar las acciones del Estado.

Se propone la reflexión acerca de la relación entre las recomendaciones surgidas de la evaluación y la toma de decisiones respecto de los programas¹⁷.

Otros ejes de análisis en curso resultan ser los referidos tanto a las “capacidades” de evaluación presente en las instituciones y el “nivel de representación” de las evaluaciones realizadas respecto del universo total de programas federales.

Por último, la articulación entre las diferentes iniciativas llevadas a cabo en los últimos años, parece ser un desafío tan importante como complejo.

Brasil, ícono en el seguimiento de grandes metas¹⁸

Brasil presenta una rica experiencia en desarrollos vinculados con la evaluación. Un país tan complejo y extenso, tiene diferentes expresiones relacionadas con la temática a nivel nacional (presentando además diferentes grados de avance, en algunos casos altamente significativos, en los gobiernos regionales).

Se puede decir que las dos referencias más conocidas son, por un lado la experiencia del **Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, resumido en el SIGPLAN** como un instrumento informatizado de informaciones gerenciales que apoya las acciones desarrolladas en el ciclo de gestión plurianual. El SIGplan tiene además vinculación con otros sistemas de evaluación del gobierno federal, como por ejemplo la Secretaría Federal de Control Interno.

¹⁷ CEJUDO, Guillermo y ABARCA, Francisco (2015) “¿Cómo se usan las evaluaciones? Análisis de cómo los programas reaccionan a lo que recomiendan las evaluaciones en México. Seminario de Estudios empíricos sobre la utilización de las evaluaciones en CLEAR - CIDE <http://www.clear-la.org/home/wp-content/uploads/2015/11/C%C3%B3mo-se-usan-las-evaluaciones.pptx.pdf>

¹⁸ El análisis de este caso fue realizado principalmente en base a los textos de NADER, Rosa María (2005) “A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados. O caso do Governo Federal Brasileiro” CLAD, 2005 (<http://www.clad.org.ve>) y a Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil (2012) “Guía de monitoramento PPA 2012 – 2015” site: www.planejamento.gov.br

Por otro lado, el programa de ***“Metas presidenciales” llevado a cabo por la Casa Civil de la Presidencia de la República, expresado en el SIGOV***, un instrumento informatizado de informaciones gerenciales que apoya y acompaña las principales acciones de gobierno, denominadas “metas presidenciales”.

La experiencia de planificación y evaluación tiene varias décadas en Brasil, podríamos nombrar al menos los antecedentes de los planes plurianuales de fines de los años 80, y las subsiguientes ediciones en los 90. Por ejemplo, el Plan Plurianual 1996 – 1999 propuso un gerenciamiento intensivo de resultados, denominado “Brasil en Acción”, fueron seleccionados 42 programas en las áreas de infraestructura económica y desarrollo social.

Estas acciones vinculadas con el fortalecimiento de la planificación y evaluación eran llevadas a cabo ya por el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión.

En el Plan de Gestión 2004 – 2007 algunas atribuciones de gerenciamiento del Plan fueron compartidas con la Casa Civil de la Presidencia de la República. Una de esas actividades es la selección y monitoreo de programas prioritarios, denominados sistema de metas presidenciales.

A partir del período 2004 – 2007 se otorga dentro de la evaluación mayor trascendencia a los procesos participativos, Estados, Municipios, Distrito Federal y Sociedad Civil, en foros regionales.

Los documentos oficiales hablan de una acción conjunta entre la Casa Civil (SIGOV) y el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (SIGPLAN), veamos en algunas líneas las responsabilidades y objetivos de cada institución de evaluación en Brasil:

SIGPLAN

El proceso de evaluación del Plan Plurianual tiene diferentes momentos donde se evalúa:

- La definición de objetivos de los programas.
- La adecuación presupuestaria.
- La caracterización de la población objetivo.
- La pertinencia de las acciones.
- La regionalización.
- La adecuación de los indicadores.

- Los resultados obtenidos en el período.
- El nivel de cobertura de la población objetivo.
- El nivel de satisfacción del usuario.

El sistema de evaluación de Brasil genera información que permite:

- Analizar la contribución de los resultados del conjunto de programas a las metas establecidas en cada ministerio.
- Establecer una agenda de compromisos para superar las restricciones y aprovechar las oportunidades.
- Promover el aprendizaje.
- Negociar los cambios necesarios para mejorar los programas.
- Fomentar la integración de acciones.

El sistema de monitoreo y evaluación del Plan Plurianual está compuesto por la Comisión de Monitoreo y evaluación y las Unidades de Monitoreo y evaluación de cada organismo sectorial.

El SIGplan evalúa:

- La evolución del escenario macroeconómico para la concreción de las orientaciones estratégicas del Presidente de la República.
- Un grupo de programas, aquellos determinados como estratégicos, que se relacionan tanto con la estructura del gobierno federal como con los demás niveles federativos.

En ocasión de la construcción del Plan Plurianual (PPA) 2012 – 2015, el seguimiento (o monitoreo) y la evaluación adquieren un énfasis especial, basado en el aprendizaje del PPA 2008 – 2011.

En ese sentido, “à *Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012-2015, há orientação para que **esteja centrada no alcance das metas prioritárias da Administração Pública Federal**. Deve acompanhar a execução de cada programa, tendo, portanto, flexibilidade para se adequar às suas especificidades, respeitando a forma de organização e a disponibilidade de informações em cada caso. A prática da gestão do Plano implicará a adoção de mecanismos de*

estímulo à cooperação federativa, particularmente o intercâmbio e a disseminação de informações, e à participação da sociedade civil".¹⁹

El sistema de Metas Presidenciales

La implantación del Sistema de Metas Presidenciales tuvo inicio en noviembre de 2003. Las atribuciones de la Casa Civil, encargada de las Metas Presidenciales son:

- Monitorear los objetivos y metas prioritarias definidos por el Presidente de la República.
- Coordinar, monitorear y evaluar los resultados de los programas y proyectos considerados prioritarios por el Presidente.
- Planificar, coordinar y supervisar la implementación de los sistemas de evaluación del desempeño de la acción gubernamental.

Los objetivos del Sistema de Metas Presidenciales son:

- Facilitar la concreción de los compromisos asumidos por el Presidente.
- Informar al Presidente sobre la evolución de las Metas Presidenciales.
- Contribuir a la mejora de la capacidad de programación.
- Facilitar la articulación de los diferentes órganos de gobierno.
- Agilizar la gestión de restricciones.
- Generar un canal de comunicación entre las instancias técnicas y políticas.

Reflexiones sobre Brasil

Aparecen como importantes los trabajos del SIGplan y dle SIgov, tal como fuera planteado en la última construcción del PPA. Por lo tanto, en una posible agenda de investigación resultaría interesante indagar sobre la utilidad de la información que producen en la toma de decisiones.

¹⁹ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil (2012) "Guía de monitoramento PPA 2012 – 2015"

Otro de los desafíos parece estar relacionado con la mejora de la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, así como el fortalecimiento de las capacidades del Estado para sostener la práctica y usos de la evaluación en todo el territorio.

Costa Rica, más de 20 años fortaleciendo el SINE²⁰

Costa Rica presenta una interesante trayectoria en el desarrollo de iniciativas de evaluación de políticas y programas de gobierno.

Esta experiencia se ve representada principalmente en el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) que depende del Ministerio de Planificación Nacional y Desarrollo Económico (MIDEPLAN).

El MIDEPLAN, a través del SINE, es el encargado de impulsar la evaluación de políticas, planes y programas de carácter estratégico, con el objetivo de mejorar la Gestión Pública Costarricense con el objetivo de fortalecer a las instituciones públicas del Poder Ejecutivo.

La administración pública de Costa Rica cuenta con una larga tradición de seguimiento a las actividades del gobierno a través del SINE, el cual se opera desde 1995. El Área de Evaluación y Seguimiento (AES) de MIDEPLAN coordina dos procesos: uno de auto-evaluación de las instituciones públicas costarricenses, basándose en el seguimiento de metas vinculadas al Plan Nacional de Desarrollo (PND). Este ejercicio es anual y se enmarca en un período de cuatro

²⁰ La presentación de este caso se realiza principalmente en base a los textos Ministerio de planificación nacional y política económica área de evaluación y seguimiento de Costa Rica (2012) "Manual gerencial para el diseño y ejecución

de evaluaciones estratégicas de gobierno" y MORA QUIRÓS, Mario (2007) "Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: El caso de Costa Rica" CLAD - BM

años, que es el que caracteriza el PND en Costa Rica y, otro proceso puesto recientemente en marcha, que pretende impulsar el desarrollo de evaluaciones estratégicas de políticas, programas y proyectos gubernamentales, en un afán de profundizar el análisis de algunas acciones prioritarias para la administración y que están vinculadas con procesos de largo plazo y de gran impacto para el desarrollo del país.

El objetivo en su creación fue promover una mayor articulación y dotar a la administración de instrumentos que le permitiera una visión de conjunto del accionar público, además de promover un mayor uso estratégico de los recursos.

El SINE planteaba en sus inicios un seguimiento y evaluación de las acciones estratégicas, y la rendición de cuentas de los funcionarios hacia el presidente y del Presidente a la Asamblea Legislativa.

Fueron institucionalizados los acuerdos llamados “Compromisos de Resultados (CDR)”, que planteaban al interior de las instituciones evaluaciones estratégicas y del tipo autoevaluación.

Los CDR se expresaban en las administraciones en la “Matriz de Desempeño Institucional (MDI)”.

Desde su creación, el SINE ha experimentado diferentes cambios, alternando entre períodos de mayor y menor protagonismo e impulso.

En el año 2006 Costa Rica expresa su “Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010”. En este contexto, las autoridades plantean un nuevo contrato con la ciudadanía y una mirada crítica y constructiva hacia el sistema de evaluación imperante.

Entre los principales cambios propuestos para el SINE en ese momento, podemos encontrar:

- Revisión y modificación de las metodologías de evaluación,
- Se propone que el SINE evalúe estrategias diferenciadas (Nacionales, Sectoriales e Institucionales).
- Se apuesta a una mayor credibilidad del Sistema.

Se otorga entonces al SINE un fuerte respaldo político. Por su parte el Ministerio de Planificación plantea el fortalecimiento de las rectorías sectoriales y la coordinación interinstitucional.

En la actualidad, el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) está compuesto por: a) la Administración Central del Estado; b) los entes autónomos y semiautónomos; c) las empresas públicas y d) los entes públicos no estatales, cuando administren recursos públicos.

Todas estas instancias, de manera coordinada, recopilan, sistematizan y analizan información derivada de la ejecución de proyectos y programas públicos, para su monitoreo y evaluación posteriores.

De acuerdo a la guía elaborada por el MIDEPLAN en 2012, el SINE tiene, como tarea principal, promover el fortalecimiento de la capacidad gerencial en el sector público en materia de monitoreo y evaluación, a través de:

a) La medición y promoción de la calidad y la oportunidad en los resultados de la gestión gubernamental.

b) La generación de información de calidad, fidedigna y oportuna que permita utilizar los recursos mediante una prestación eficaz y eficiente del servicio público para garantizar un desarrollo sostenible en lo económico, lo social y lo ambiental, en el corto, mediano y largo plazos.

c) La disponibilidad de información sobre el monitoreo y la evaluación de políticas públicas y sobre la ejecución de planes, programas y proyectos gubernamentales asociados.

d) La emisión de estrategias, lineamientos y metodologías de evaluación al sector público, así como el asesoramiento respectivo.

Reflexiones sobre Costa Rica

La experiencia de Costa Rica lleva más de 20 años, y la cultura de la evaluación tiene un nivel de desarrollo importante en el nivel central de gobierno. De hecho ha sido uno de los primeros países en América Latina en contar con una Maestría en evaluación de políticas. Las perspectivas de fortalecimiento son muy buenas, sobre todo si siguen ligando a la evaluación con los planes nacionales de desarrollo, fortaleciendo las capacidades de los niveles locales de gobierno, incluyendo estrategias de participación para la evaluación y estrechando la relación entre las acciones de evaluación y la valoración social de resultados e impactos de las políticas públicas.

Chile: experiencia institucionalizada de evaluación del desempeño organizacional²¹

El caso de Chile es bien particular, coexisten en el nivel central de gobierno diversos sistemas de monitoreo y evaluación de referencia en la región. Presenta áreas y sistemas de evaluación diferenciados relacionados con la evaluación de ejecución presupuestaria, de programas sociales, de gestión organizacional, de desempeño de las personas, entre otros. Estas experiencias tienen un nivel importante de afianzamiento institucional, aunque están escasamente articuladas entre sí y van variando el impulso y predominancia de acuerdo a las estrategias de los grupos gobernantes.

De acuerdo al estudio liderado por CLAD y BM en 2007, Chile posee principalmente dos sistemas con altos niveles de institucionalidad:

- 1- El Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental (SPG), dependiente de la Secretaría de la presidencia (SEGPRES),
- 2- El Sistema de Control de Gestión (SCG), dependiente de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

La información surgida de ambos sistemas pretende formar parte del proceso presupuestario, planteado desde los conceptos generales de la Gestión de Presupuesto por resultados.

La Evaluación se realiza sólo a nivel nacional, sin instancias conocidas de evaluación de impacto de los programas en el territorio.

En el esquema de funcionamiento del SPG, la presidencia realiza un conjunto de pedidos a los ministerios, se comienza una instancia de negociación para la realización de la Matriz de Compromiso Institucional, se plantea un seguimiento de la agenda programada, producto del intercambio y acuerdos producidos.

Mientras que el esquema de funcionamiento del SCG se guía por los principios de disciplina fiscal y la eficiencia en la asignación de recursos.

²¹ Este caso fue construido principalmente a través de los aportes de los textos de RÍOS HESS, Salvador (2007) "Diagnóstico de los sistemas de monitoreo y evaluación en Chile" en Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina CLAD BM y el trabajo final de Guía Gajardo para la materia Evaluación en América Latina del Master en evaluación de políticas de la UNIA – La Rabida

Los programas de indicadores y balances de la gestión tienen más de 20 años en Chile, instaurándose en los años noventa, desde el Ministerio de Hacienda.

En 1997 surgen dos nuevos instrumentos del sistema de monitoreo y evaluación:

El Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), que en su fase piloto contempló la evaluación de 20 programas públicos.

Los Balances de Gestión Integral, o BGI, que contenían las definiciones estratégicas de cada institución, resultados de algunos indicadores de desempeño y principalmente información de ejecución presupuestaria.

En los últimos 5 años estos indicadores se han simplificado, en un contexto de esfuerzo por mejorar la utilización de los mismos en los procesos de toma de decisiones.

Un tercer sistema que puede considerarse es el de **evaluación de Política Social, del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)**. A partir del 2007 con la incorporación de la Ficha de Protección Social como fuente de focalización de prestación la evaluación de estos parámetros se ha vuelto fundamental para ver la eficacia en la entrega de recursos públicos.

Le compete a este ministerio realizar la Encuesta de Caracterización Socio Económica que permite al Estado contar con información actualizada (cada 3 años) sobre la situación de la población total del país.

Desafíos en Chile

La experiencia de más de 20 años y la consolidación de diferentes formas institucionales de evaluación da un marco importante al desarrollo de la evaluación.

De acuerdo a diferentes autores y documentos que tratan el caso (Rios 2007, Gajardo 2009, Lázaro 2015), parece importante impulsar una mayor articulación tanto entre los diferentes sistemas de evaluación entre sí, como entre la definición de los objetivos estratégicos de gobierno y los sistemas nacionales / regionales de evaluación.

Por otro lado, dado que las características de estos sistemas muestran un importante grado de afianzamiento institucional, en algunos casos conviene revisar el riesgo de extrema "burocratización" de los mismos, alejándose de las instancias de toma de decisiones acerca de las políticas.

Argentina: capacidad institucional que no termina de dar a luz un sistema de evaluación

Al igual que otros países en la región, Argentina no cuenta con un sistema integrado de evaluación de políticas públicas, aunque sí con áreas gubernamentales que evalúan a nivel ministerial las acciones del Estado y experiencias de evaluación de programas nacionales de importancia. Cuenta también con un alto grado de institucionalización de diferentes organismos de control como son la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación, entre otros.

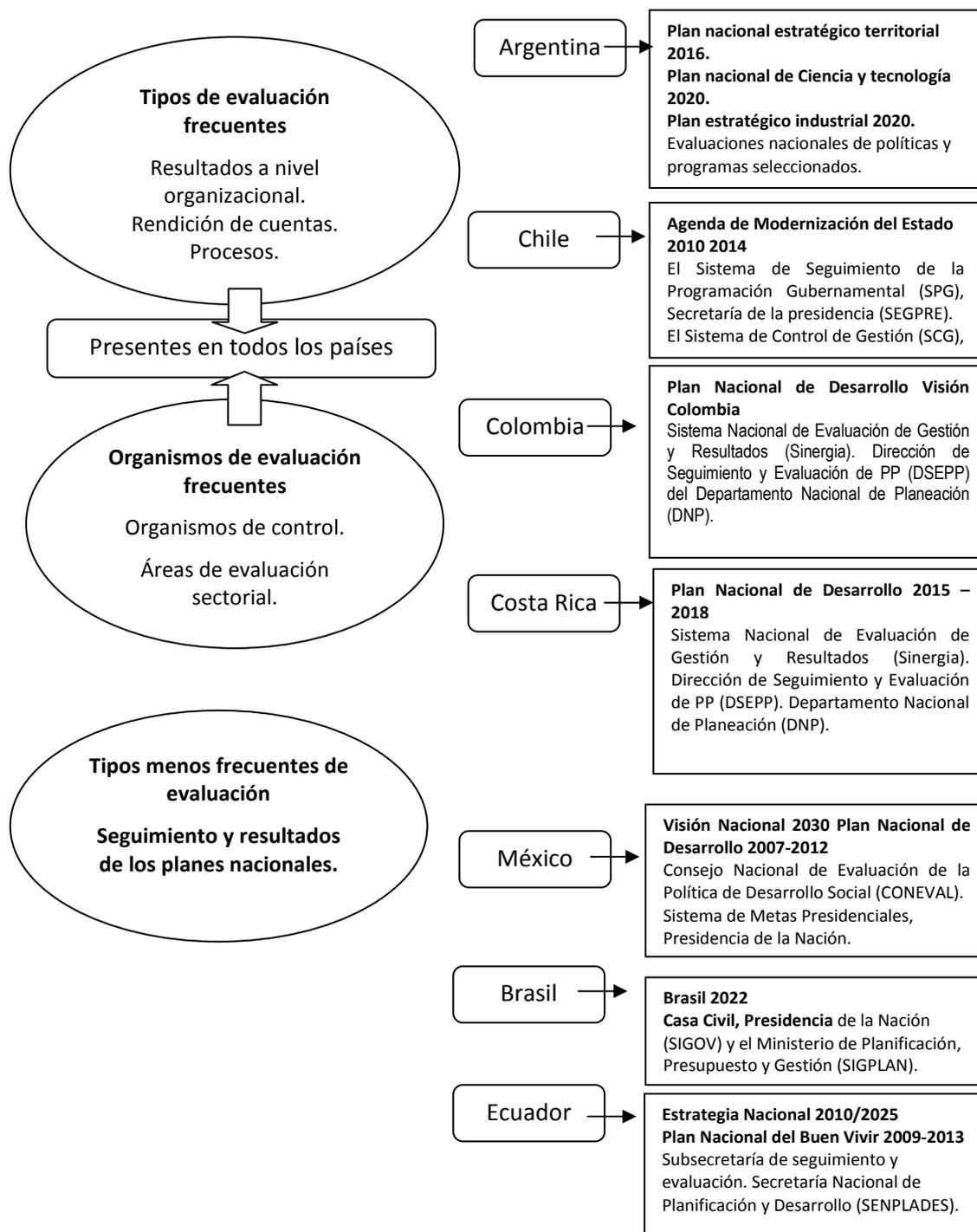
Los intentos de consolidar de manera articulada la evaluación a nivel nacional, han sido varios en las últimas décadas. En el año 2013 por ejemplo, se crea el **Programa de Evaluación de Políticas Públicas**, cuyos principales desafíos fueron articular a las diferentes áreas estatales con competencia en evaluación y fortalecer las capacidades del Estado para tal materia²².

Argentina tiene un nivel importante de desarrollo de las instituciones del Estado, teniendo presencia real e injerencia en las cuestiones públicas en todo el territorio nacional. El grado de cobertura básica de salud, educación y seguridad es alto en cuanto a la distribución territorial, aunque eso no significa que cuente aún con estándares de calidad apropiados, y que no queden todavía sectores de la población imposibilitados de acceder a la escuela pública, o a una institución de la salud.

Estas cuestiones estarían indicando que existen las competencias básicas necesarias para poner en marcha un sistema nacional de evaluación, pero no terminan de alcanzarse los requisitos de articulación y acuerdos necesarios para organizar, potenciar e integrar las diferentes iniciativas de evaluación.

Con el propósito de poder visualizar esquemáticamente y de forma comparada el mapa del estado de la evaluación a nivel gubernamental en América Latina, se presenta en el siguiente cuadro:

²² <http://www.prensa.argentina.ar/2013/06/11/41538-crean-programa-de-evaluacion-de-politicas-publicas.php>



Desarrollo de la evaluación de políticas y programas públicos en países seleccionados de América Latina.

Reflexiones del primer capítulo

Hasta aquí, la caracterización del estado de la cuestión en el contexto latinoamericano.

Entendemos que las decisiones recientes en diferentes países del continente, tanto en el plano estatal como en la constitución de redes y centros de formación especializada en evaluación, no orienta a pensar que, tanto como planteara la primera hipótesis de esta tesis, ***la evaluación avanza lentamente a consolidarse como práctica en el proceso de toma de decisiones de los Estados en América Latina, y los próximos años pueden ser centrales en el fortalecimiento de la misma.***

El desarrollo de este capítulo nos permite reflexionar sobre las preguntas introductorias de esta investigación. En primer lugar, al analizar las diferentes experiencias seleccionadas, advertimos que la evaluación no ha dejado de ser tema de agenda gubernamental en la mayoría de los países, en los últimos 10 años. Las decisiones tomadas dan cuenta de cambios producidos en relación al “posicionamiento” de la evaluación de políticas y programas en el ámbito estatal. Los esfuerzos para fortalecer el lugar y la incidencia de la evaluación en la toma de decisiones, aún con diferencias entre los países y los distintos momentos, es una constante. Esto no permite sostener que, aunque de forma gradual y a pasos lentos, se puede hablar de una mayor relación entre los objetivos prioritarios de desarrollo social los gobiernos y las prácticas de evaluación, aunque todavía no podamos hablar de una práctica madura.

¿Cuáles han sido los principales cambios en los diseños estructurales y competencias?

Como dato particular, las iniciativas recientes para el fortalecimiento de los sistemas de evaluación, suelen generalmente estar más relacionadas con la definición de objetivos estratégicos o metas de desarrollo o planes de planes de gobierno (depende del caso). Aún con diferencias, se advierte una tendencia a vincular la evaluación con el registro y valoración de los resultados alcanzados por los gobiernos en materia social.

Por otro lado, otra coincidencia es la ubicación de estas áreas en el poder ejecutivo, bajo la coordinación de autoridades políticas vinculadas con la planificación. De hecho, en las estructuras comúnmente dependen de ministerios o secretarías de planificación, áreas en directa dependencia de las presidencias.

Esta cuestión, si bien no da la pauta de una única forma de resolver la cuestión, puede estar hablando de una tendencia.

Otra cuestión común es el esfuerzo en orientar los sistemas de evaluación a la identificación de resultados, más que procesos. Si bien todavía se advierten dificultades en las prácticas de evaluación para alcanzar este propósito, al menos los manuales, guías y documentos analizados muestran una orientación similar en este sentido.

Debido a que la tesis presenta un especial interés en el caso de Argentina, y considerando la relación de incidencia que existe entre las capacidades institucionales públicas y la evaluación, en el capítulo siguiente se presenta un diagnóstico de calidad institucional en Argentina, realizado en base a una serie de entrevistas a altos funcionarios y expertos argentinos, abordando las cuestiones que aparecen como fortalezas presentes y pendientes necesarias para promover sistemas de evaluación de políticas y programas a nivel nacional en el país.

Capítulo 2: Estado, calidad institucional y evaluación en Argentina

Este capítulo tiene como objetivo presentar el marco institucional argentino, en el cual la evaluación se desarrolla. La comprensión de la historia política reciente y los devenires del Estado como institución articuladora y productora de bienes públicos, es central para abordar cualquier estudio específico sobre evaluación de políticas y programas.

Particularmente, interesa abordar la cuestión de la calidad institucional, desde una perspectiva quizás poco convencional, construida a través de una serie de entrevistas que serán presentadas más adelante.

En primer lugar, se dedicarán unas páginas para la síntesis del contexto político, social, económico e institucional en el cual Argentina se encuentra.

Luego, en la parte central de este capítulo, se desarrolla un diagnóstico de calidad institucional en el Estado Nacional, abordando diferentes ejes de la gestión pública y su evolución en el proceso político gubernamental que inicio en el año 2003 y culminó en 2015.

Síntesis de la historia política reciente

Desde mediados de los años 50 del siglo pasado, algunos sectores de la elite económica sostuvieron en Argentina la adopción de medidas liberales, obteniendo en determinados momentos de las décadas siguientes un dominio casi excluyente sobre las decisiones del Estado.

La desregulación de los mercados y el achicamiento del Estado mostraron avances diferenciados de acuerdo al momento histórico que tomemos dentro de la segunda mitad del siglo XX, pero mantuvieron durante todo el período un lugar importante en los discursos dominantes de diferentes grupos de incidencia política y económica. (Unzue, 2012)

Estas ideas estuvieron acompañadas en varios casos por la influencia de discursos de origen estadounidense, asociados evidentemente a los intereses que sobre América Latina tuvieron los grupos de poder de ese país²³.

La puesta en marcha desde el Estado de los postulados liberales en sus diferentes expresiones se evidencia con más fuerza a partir de la segunda mitad de la década del 70 en Argentina, teniendo como antecedente la llegada de Celestino Rodrigo al Ministerio de Economía en 1975, pronunciando desde lo económico la implementación de políticas de shock para recomponer las finanzas públicas partiendo del diagnóstico del “agotamiento” del modelo del Estado interventor. Este hecho marca el comienzo del fin del ciclo del Estado de Bienestar keynesiano en Argentina. (Unzue, 2012)

La dictadura que toma el poder el 24 de marzo de 1976 en Argentina, acentúa ese camino, instalándose en el Estado el predominio de políticas liberales que tendrán un correlato perfecto y perfeccionado en los años noventa.

Según Ferrer (2016), *a partir de 1945 la historia se puede resumir en la alternancia entre dos proyectos: “nacional y popular” y “neoliberal”, abarcando el primero el primer peronismo (1946 – 1955), y el peronismo kirchnerista (2003 – 2015). Mientras que el modelo “neoliberal” incluye la última dictadura (1976 – 1983) y el peronismo menemista (1989 – 1999). Sumados ambos abarcan casi cuarenta años de historia. Los otros treinta años corresponden a experiencias más breves, en las cuales predominaron, en distinto grado, una u otra de esas orientaciones”.*

²³ Unzue habla en su obra “El Estado Argentino 1976 – 2003 de la relación establecida luego de los 70 entre el neoliberalismo y el fuerte anticomunismo, como parte articulada de los mismos intereses sobre la región.

Además de los postulados de política económica, sobre los cuales no vamos a escribir en esta investigación, el liberalismo que domino este período histórico plantea la total – y aparente – separación de las esferas política y económica, esgrimiendo que la primera no es más que un estorbo al desarrollo de la segunda. El mismo esquema de pensamiento aplica a la relación entre la política y la gestión pública, promoviendo el protagonismo de la segunda, sobreentendiendo que esta se constituye esencialmente de razones técnicas, cuya supremacía con respecto a la política dará como resultado organizaciones más eficientes.

Los años que abarcan el período iniciado en 1976 hasta inicios del 2000, dejaron como resultado un escenario dominado por el desprestigio de las instituciones públicas y de la política, aumento de la pobreza, desarticulación del tejido social, desintegración de las redes productivas, pérdida de la confianza en las estructuras comunes de los sectores medios, desmovilización y desesperanza con respecto al futuro por varias generaciones.

Luego de que los sucesos sociales, políticos y económicos pusieran en jaque toda expresión de contención social, los analistas coinciden en que comenzó a operar en Argentina hacia el año 2002, y en otros países de la región en los mismos años, la idea y la realidad de un Estado más activo en la construcción del desarrollo social, teniendo como parámetros de resultados la disminución del desempleo y de la pobreza, el aumento en la inversión educativa, la atención universal de los sectores indigentes y el desendeudamiento, entre otras políticas.

El proceso político que inició en Argentina en el año 2003, tuvo por resultado la reducción de la pobreza, la mejora del empleo y las condiciones de acceso a la educación y el aumento del consumo de los sectores populares (entre otras), comienza a mostrar signos de agotamiento político durante el último período. Las causas son diversas y complejas, no son tema de tratamiento de esta tesis, pero podemos enunciar algunas como: la oposición de los grandes grupos de poder a cargo de monopolios mediáticos, entorno internacional hostil, dificultades del programa de desarrollo económico, antipatía de algunos sectores de la clase media y errores propios de construcción política del partido gobernante. Este proceso culmina en la derrota electoral por el 2% de los votos en diciembre de 2015, luego de 12 años de gobierno.

La historia reciente del Estado, tanto los resultados (positivos y negativos) del período 2003 – 2015, como la situación de cambio de esta coyuntura en el año 2016, plantean a la gestión pública diferentes desafíos.

La gestión pública en Argentina

En las páginas siguientes, nos proponemos presentar ciertas ideas acerca de la gestión pública o la administración y su situación actual en el contexto político – territorial en el cual se desarrolla esta investigación.

En términos generales, más allá de los debates específicos sobre las distintas decisiones y acciones públicas, desde distintas perspectivas, se reconoce que la intervención estatal ha crecido en Argentina. En términos estructurales, el Estado ha recuperado márgenes de autonomía, frente a los actores concentrados del mercado, comparando el desarrollo de la última década con el ciclo comprendido entre 1976 – 2001. Las políticas públicas fortalecieron la centralidad del Estado Nacional, reestructurando la deuda, disminuyendo las tasas de desempleo, pobreza y la indigencia (*De Piero, 2012*).

Este escenario complejo de empoderamiento del Estado y liderazgo político ha implicado la implementación de políticas como la Asignación Universal por Hijo, el programa Conectar Igualdad, PROCREAR, PROGRESAR, entre otros (la re - estatización de empresas públicas como YPF y Aerolíneas Argentinas)²⁴.

Esta realidad estatal, trajo consigo la discusión acerca de las capacidades reales que las organizaciones públicas presentan para hacer frente a ese tipo de políticas, cobrando entonces fuerza tanto en el plano académico como de gestión, interrogantes como ¿Qué cambios se han producido en los últimos años en materia de gestión pública en Argentina? ¿Qué administración pública hace falta para abordar los desafíos actuales en la región? Estas políticas públicas que

²⁴ **Asignación Universal por Hijo:** Beneficio universal que le corresponde a los hijos de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. Consiste en el pago mensual de \$460 para niños menores de 18 años y de \$1500 para chicos discapacitados sin límite de edad (datos año 2013).

Programa Conectar Igualdad: Política de inclusión digital de alcance federal, implica la distribución de netbooks a todos los alumnos y docentes de las escuelas secundarias, de educación especial y de los institutos de formación docente de gestión estatal del país, acompañada de una fuerte política de fortalecimiento de inclusión de las nuevas tecnologías en la gestión educativa.

PRO.CRE.AR BICENTENARIO Es una iniciativa del Gobierno Nacional que implica la entrega de 400 mil créditos hipotecarios para la construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas, como así también para adquirir aquellas que son construidas por el Programa a través de desarrollos urbanísticos.

PROGRESAR: Prestación económica universal de \$ 600 por mes para los jóvenes entre los 18 y 24 años que no trabajan, trabajan informalmente o tienen un salario menor al mínimo vital y móvil y su grupo familiar posee iguales condiciones, para iniciar o completar sus estudios en cualquier nivel educativo.

han sido en una primera instancia “exitosas” ¿De qué forma se traducen de la misma forma al crecimiento y mejora de la gestión estatal?

Y sobre todo ¿Qué lugar ocupa la evaluación de políticas y programas en relación a la calidad de la intervención estatal?

No pretendemos dar respuesta a todas ellas, pero si advertir que consideramos necesario su análisis para avanzar en el tratamiento de la evaluación de las políticas y programas.

Un Estado con fuerte incidencia en las cuestiones sociales, necesita ejercer un liderazgo competente para la resolución de las diferentes problemáticas. Esto conlleva al desafío de fortalecer tanto el compromiso como las competencias profesionales de los actores que conforman las administraciones públicas.

Entre esas competencias, ubicamos a la evaluación, dado que entendemos que el fortalecimiento de las capacidades para evaluar las políticas y programas desde una perspectiva que realza el valor del liderazgo estatal y el fortalecimiento de las instituciones públicas, es un elemento importante a la mejora del desempeño de las organizaciones públicas.

Maximiliano Rey (2012) hace referencia a la importancia de lograr una administración pública que se comprometa con los lineamientos del poder electoral legítimo, siendo además flexible y receptiva a las especificidades de cada ámbito para responder a las demandas sociales legítimas.

Más allá de la complejidad que implica la referencia a un conjunto de demandas sociales “legítimas”, debido a la subjetividad del término (la definición de la legitimidad o jerarquización de las demandas o voluntades populares no se constituyen objetivamente, sino que requiere de la compleja caracterización y jerarquización subjetiva, en referencia a valores políticos y acuerdos entre grupos), coincidimos en el diagnóstico presente en este trabajo, que plantea la necesidad de prestar atención a las transformaciones pendientes en materia de gestión pública.

El horizonte necesario se constituye en un Estado fuerte, con núcleos de competencias claras y sustanciales. Estas competencias deben verse de forma articulada en organizaciones con estructuras flexibles, capaces de construir una relación más fuerte entre las competencias del Estado, las misiones institucionales y los desempeños de grupos y personas.

La gestión del Estado, necesita de un fuerte énfasis en la promoción y seguimiento del compromiso público fundado en valores, de los trabajadores /as y funcionarios/as del Estado,

entendiendo que esta es una de las bases fundamentales del estímulo al buen desempeño, además de las reglas y consistencias técnicas de promoción del desarrollo profesional y la carrera.

Resulta además necesario fortalecer estrategias de planificación y evaluación de los resultados de las políticas y programas, a cargo de los responsables de las principales áreas de gobierno, de forma articulada e integral, atendiendo a la complejidad que caracteriza a las políticas.

¿Cuáles son los ejes a tener en cuenta para profundizar el análisis de la gestión pública?

Varios son los autores que han trabajado sobre definiciones compartidas acerca de “la gestión pública en Argentina”²⁵, aunque la complejidad y diversidad de este ámbito, que no existe como unidad homogénea, nos lleva a desagregar la cuestión para poder abordarla.

Partiendo de la naturaleza política de la actividad administrativa (tal como Rey anuncia), Entendemos que puede ser productivo diferenciar y especificar aspectos o ejes de análisis que nos permitan establecer un diagnóstico más cercano.

No es propósito de esta investigación desarrollar la cuestión, sino solo plantear un esquema de comprensión de la gestión pública que pueda enmarcar el tratamiento de la evaluación de las políticas.

Proponemos unos ejes, entendiendo que existen una infinidad de formas de abordar la cuestión, con el propósito de responder a la pregunta ¿a que nos referimos cuando exponemos la necesidad de analizar y mejorar la gestión pública?

Hemos elegido presentar un esquema de análisis, priorizando la perspectiva del “interventor”, el “funcionario”, el “responsable” o “hacedor” de las políticas, de acuerdo a la terminología propia de cada contexto. Más que orientada al estudio o análisis comparativo desde ámbitos académicos, este esquema de abordaje que se enuncia (no se desarrolla), responde a la lógica de la implementación o intervención en las instituciones.

Me refiero a las condiciones generales de la administración o la gestión pública, para poder identificar y caracterizar de modo más específico la actualidad de la materia en Argentina ¿Qué tipo de gestión pública tenemos? ¿Cuáles son los aspectos más importantes a la hora de analizarla?

Entre ellos, en primer lugar, podemos hacer referencia a las **formas de planificación y evaluación operantes** ¿Qué características adquieren los procesos de planificación y evaluación de políticas y programas en la actualidad? ¿Quiénes planifican? ¿Es extendida la práctica de la planificación y la evaluación? ¿Consideran los responsables de la gestión pública

²⁵ Falta de profesionalización del personal, criterios asistemáticos de ingreso y promoción, rigidez en las estructuras, inmadurez de los sistemas de comunicación, carencias en la efectividad de la planificación y evaluación de la gestión, entre otras ideas generales que coinciden en la bibliografía circulante.

que planificar y evaluar puede agregarle valor a su tarea? ¿Qué cambios han ocurrido en este aspecto en los últimos años en Argentina?

Luego, las políticas que rigen el **empleo público**, son categóricas para determinar la calidad de la gestión pública ¿Se atiende a la profesionalización del empleo público? ¿Se siguen criterios de preparación y competencias en las reglas de ingreso de personal a la administración? ¿Se cuidan las condiciones de desarrollo y desempeño de las personas? ¿Se presta atención a la capacitación adecuada del personal? ¿Se considera importante la gestión apropiada de las personas como ejes centrales de la gestión pública?

Además, una reflexión actual acerca de la calidad en la implementación de las políticas, debiera tener entre sus ejes centrales el análisis acerca de las **estrategias y los mecanismos de participación social que el Estado** impulsa. La discusión al respecto ha avanzado de forma tal, que ya no se considera un “aspecto más”, o una “forma” de gestionar, una “innovación o una opción que el Estado puede tomar o no. Las políticas públicas, la gestión de las mismas, debe contemplar instancias de gestión participativa. Hemos comprobado que solo el Estado, no puede dar respuesta, con los estándares de calidad que pretendemos, a las situaciones sociales complejas que actualmente conforman el escenario donde las políticas existen.

Teniendo en cuenta que existe un debate muy rico acerca del rol y capacidad del Estado, es la institución más pertinente, más preparada y más genuina, para liderar el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas. Pero de ninguna manera puede hacerlo solo. Por lo tanto, estudios acerca de la calidad de la gestión pública, debieran incluir este aspecto.

La comunicación es otro de los aspectos centrales a la hora de revisar la calidad en la gestión pública. La información circulante, los actores que acceden a ella y quiénes no. Las formas que el Estado asume a la hora de socializar sus acciones, sus resultados, sus servicios. La informalidad en la comunicación, los canales previstos que sirven y los que ya no tienen sentido y se mantienen. Los sectores de la ciudadanía que logran atravesar las dificultades y se comunican con el Estado, y los miles de millones que no tienen las herramientas para lograrlo ¿Hemos realizado cambios en la comunicación de las administraciones públicas en los últimos años? ¿Algo ha mejorado?

En referencia más a los aspectos “duros”, se refiere a la importancia del análisis sobre la fisonomía de la administración. **El diseño de las estructuras**. Este es otro aspecto relevante en términos de considerar la calidad de la gestión pública ¿Cuáles son los diseños estructurales que

podemos tener en cuenta a la hora de pensar en organizaciones más capaces? ¿Qué tipo de estructuras existen en la gestión pública argentina? ¿Qué cambios se han experimentado en los últimos años en la materia? ¿Cuáles son los mecanismos más pertinentes para dar “forma a la administración? Quienes son los actores que definen las estructuras del Estado?

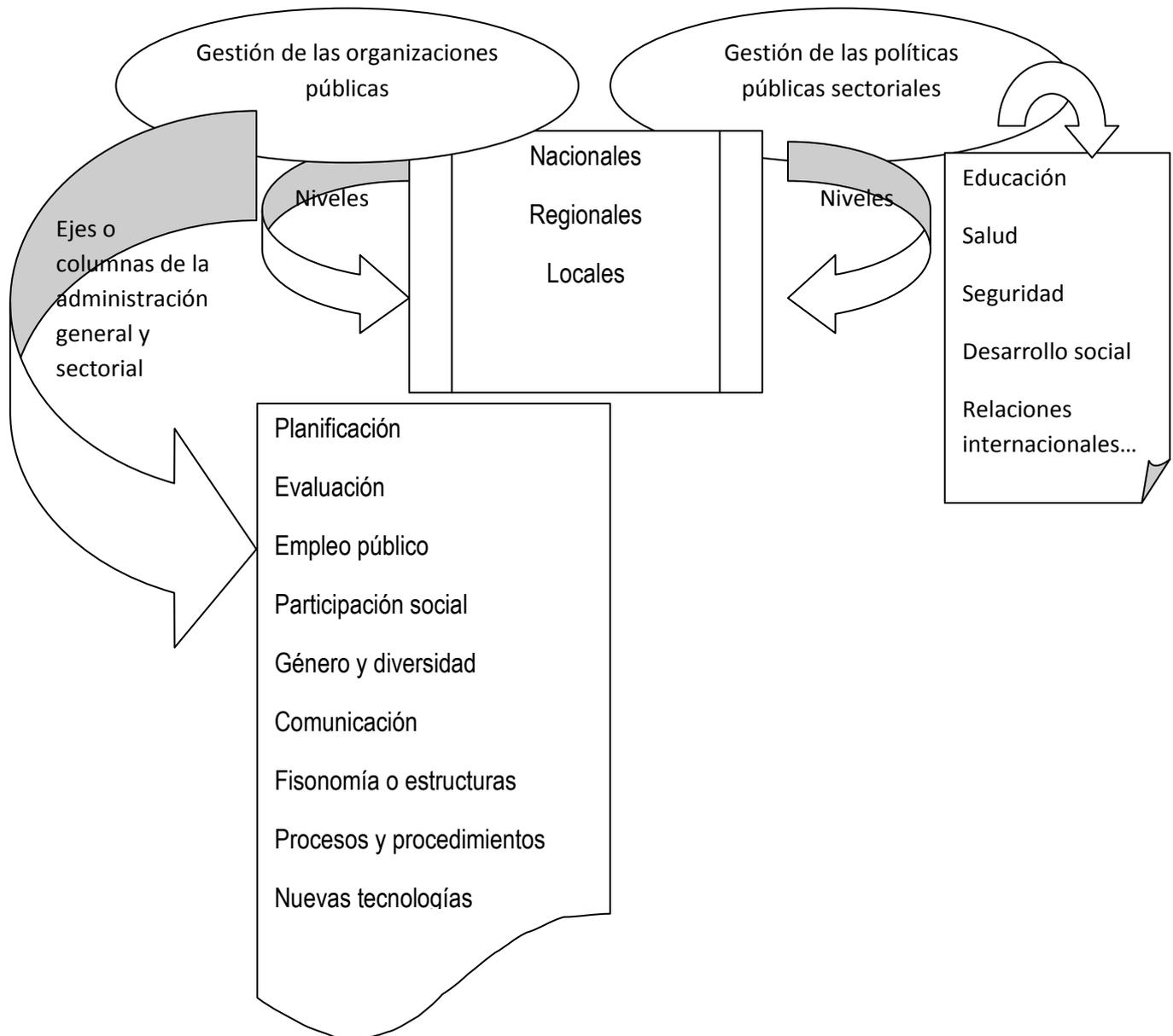
En sintonía con este último aspecto, se puede mencionar también el estudio de **los procesos y procedimientos y la inclusión de las nuevas tecnologías** como elemento importante para comprender y mejorar el desempeño de las administraciones. La fuerza del expediente, la digitalización de la información y de los trámites, la distribución de tareas, la conformación de los “pasos” para lograr un resultado, la “antigüedad” de ciertas normas, la necesidad de las reglas, entre otros tantos temas que hacen referencia al “como” se implementan las políticas ¿Ha avanzado la administración en este aspecto en Argentina?

Por último, interesa profundizar en el conocimiento de administraciones públicas de calidad, es necesario hacer referencia a las **estrategias de recomposición y promoción de la igualdad en la administración**. Hemos avanzado en materia de inclusión de las mujeres en los ámbitos de decisión? Hemos revisado la normativa vigente para otorgar un tratamiento apropiado al tema? Pensamos a la administración en función de las minorías? Hemos mejorado las condiciones de acceso y promoción en función de todas las personas?

En el siguiente cuadro se presenta un esquema de estos elementos enunciados para el tema de la gestión pública.

Seguidamente, se presentará el diagnóstico de calidad institucional en Argentina, desde una perspectiva de actores claves.

Posibles ejes para abordar el estudio de la gestión pública



La calidad institucional en Argentina: diagnóstico sobre la administración nacional del Estado y las políticas públicas entre el año 2003 y 2015

Las políticas universales pueden implicar la conquista de derechos sociales postergados. Pero a la vez, interpelan fuertemente a las organizaciones públicas, desafiándolas a lograr mayores niveles de cooperación interinstitucional, mejores niveles de desempeño, actualización de los procesos, fortalecimiento de los sistemas de comunicación, entre otras cualidades que tal como hemos sugerido, no parecen frecuentes.

¿Cómo abrir 2 millones de cuentas bancarias en 20 días para liquidar la AUH con criterios de igualdad en el tiempo y forma de acceso al derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas implicados? Cumpliendo con la decisión política de presidencia de pagar con tarjetas magnéticas para eliminar cualquier tipo de intermediación? ¿Cómo informar de esta decisión a 2 millones de personas? (Fontdevila, 2012)

Podemos agregar otras preguntas que dan cuenta de diferentes niveles de complejidad ¿Cómo intervenir de forma estratégica en el mercado inmobiliario para que los actores privados con intereses relacionados con el PROCREAR no hagan fracasar la decisión política? ¿Cómo entregar 3.500.000 de netbooks sin generar ansiedad negativa en la comunidad educativa? ¿Cómo lograr que millones de docentes en todo el país hagan un uso pertinente de este elemento dentro el aula? ¿Cómo lograr que los jóvenes potenciales sujetos del PROGRESAR además de integrarse a la política, se integren a sistemas educativos que no están preparados para su arribo?

Estas cuestiones resaltan los debates acerca del fortalecimiento pendiente de la gestión pública. Para que sea esta un elemento favorecedor y constructor de políticas, ya que entendemos que su incidencia en el éxito o fracaso de las políticas es muy importante.

Dado que la revisión de esta tesis se realiza en marzo de 2016, podríamos agregar una nueva serie de preguntas que interpelan a la gestión, teniendo en cuenta el contexto político presente, donde el cierre de programas estructurantes del gobierno anterior es diario, así como también lo es el despido, al 10 de marzo de 2016, de más de 30.000 empleados estatales.

Parte de la discusión se plantea en términos del diagnóstico de un Estado “magro”, sobredimensionado según la opinión de la actual gestión de gobierno²⁶. Sin embargo otros análisis indican que el Estado Nacional Argentino tiene una baja relación de empleado público / habitante, que el engrosamiento de los últimos 15 años se dio principalmente por la estatización / recuperación de empresas del Estado y por el aumento de políticas y programas públicos a nivel nacional²⁷.

“En el período 2003 - 2012, el sector de mayor crecimiento -en términos absolutos- fue el del personal universitario, seguido por los agentes de la Administración del Estado Nacional. El Sistema Financiero Público y el de los Otros Entes Públicos se mantienen estables y pierden participación relativa, en tanto que las Empresas y Sociedades del Estado evidencian el mayor aumento en términos porcentuales, como resultado de las políticas de re-estatización de empresas de servicios públicos, así como por la creación de nuevos complejos vinculados al sector energético, tecnológico y productivo, entre las ramas de mayor preponderancia”. (Lopez y Zeller, 2012).

De todas formas, si bien hacemos referencia a las recientes decisiones del gobierno entrante que están reavivando la hoguera de la discusión sobre el rol del Estado y la gestión pública, la construcción de la mayor parte de este trabajo fue realizada con anterioridad al cambio de gobierno, y sólo podemos plantear la advertencia de un cambio rotundo de contexto al momento de finalizar este trabajo.

Política y calidad de las instituciones públicas

En primer lugar se presentarán ciertos términos, cuya relación entre sí es constituyente de la perspectiva sobre evaluación que sostiene y desarrolla este trabajo. Luego abordaremos un diagnóstico de desarrollo de las instituciones públicas y calidad en los últimos años en Argentina.

²⁶ En palabras del Jefe de Gabinete de la Nación en conferencia de prensa: El Estado necesita desprenderse de la “grasa militante”.

²⁷ Como ejemplo de ambas causas: RE estatización de YPF (Yacimientos petrolíferos fiscales), las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones), la empresa Aerolíneas Argentinas. Como ejemplo de políticas nacionales: Creación de nuevas universidades, Asignación universal, creación de múltiples museos, centro culturales y ferias de ciencias nacionales, el programa conectar igualdad, programas de formación docente,.

Partiendo de la complejidad que la materia implica, no se pretende esbozar un diagnóstico completo, acabado o profundo, sino más bien proponer algunas reflexiones, desde la perspectiva colectiva de un grupo de personas relacionadas con la temática, que han sido entrevistadas para esta investigación.

Nos interesa especialmente plantear estas reflexiones partiendo de las características de nuestro propio contexto histórico y social, dado que entendemos esta cuestión como central para poder comprender las instituciones donde nos desempeñamos.

Vilas (2013), observa una distancia entre la teoría política y la política real y concreta (por lo menos en Argentina), atribuyendo como una de las posibles razones al hecho de que muchos de los estudios, desarrollos teóricos que se utilizan en nuestro propio contexto, están fundados en la observación y el análisis de realidades históricas diferentes. Aunque parezca una obviedad, utilizar referencias sobre nuestra propia historia, nuestro propio sistema político, nuestras instituciones, nuestra realidad social a la hora de hablar sobre el Estado, la política y las políticas públicas, parece necesario. El autor parte del concepto de recuperación de la política como herramienta de construcción y transformación social, haciendo un aporte de “cambio de rumbo” a ciertas producciones dominantes del último cuarto de siglo donde se le asigna un rol instrumental y se la trata como un asunto técnico. Habla de las “buenas razones” y los resultados de la intervención política como elementos importante a la hora de comprender esta relación.

Más adelante define a la política como *“una actividad práctica que se desarrolla cuando la resolución del conflicto social requieren del ejercicio del poder, como el conjunto de actividades de cooperación y conflictos que los seres humanos organizamos para desenvolvernos en la vida individual y colectiva”*

La cuestión de la política como conflicto es central para abordar el concepto de calidad institucional, dado que “el mejor resultado social posible” es una variable con múltiples interpretaciones y se configura a partir de la interacción de factores materiales y valorativos. Las instituciones y el ejercicio de las políticas públicas no son ajenas a esta realidad, y por lo tanto, a la hora de abordar cuestiones de diseño, implementación y evaluación de las políticas, con sus referidas características institucionales, resulta imprescindible, abordar los “sentidos”, las visiones sobre la sociedad pretendida, y sus implicancias en el modelo de Estado y administración que esto determina.

Hemos elegido el concepto calidad institucional, con contradicciones, para analizar el estado actual de las capacidades institucionales en Argentina. Estas contradicciones (y porque no sus resoluciones) se expresarán en las páginas que siguen.

Avancemos sobre el concepto de calidad institucional, en primer término de acuerdo al tratamiento que le otorgan distintos autores e instituciones.

A raíz de sus extensos trabajos en el Banco Mundial, Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005) desarrollan el concepto de calidad institucional, y sostienen que el mismo se expresa en los siguientes indicadores: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental (competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos), calidad regulatoria, Estado de derecho y control de la corrupción.

La **Organización para la cooperación y desarrollo económico (OCDE)** asocia el concepto de calidad institucional al de *governance*, relacionándolo con el uso que una sociedad se hace de la autoridad política y el ejercicio del control para la administración de sus recursos con el fin de alcanzar el desarrollo social y económico (OCDE, 1995).

Según Echebarria (BID; 2004) la gobernabilidad democrática es la capacidad de un sistema político para resolver conflictos mediante reglas (democráticas).

El **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**, por su parte, sostiene que bajo los parámetros del paradigma de desarrollo humano sostenible, el concepto de *governance* hace referencia a un marco para la gestión pública basado en el imperio de la ley, un sistema de justicia justo y eficiente, y un amplio involucramiento popular en el proceso de gobernar y ser gobernados (UNDP, 1995, cita de Page y otros.).

De acuerdo con Page, Etraface y otros la base del concepto de calidad institucional comparte los siguientes requisitos: i) la forma en la que los gobiernos son elegidos, controlados y reemplazados; ii) el respeto del Estado y los ciudadanos por las normas e instituciones que rigen las actividades económicas y sociales; y iii) la capacidad del Estados para diseñar e implementar políticas efectivas.

Encontramos que el ajuste a la ley, el respeto por las normas, el sentido de eficacia institucional y el valor por las capacidades de la organización son aspectos comunes en las definiciones de calidad institucional. En primer lugar, coincidimos con el contenido estricto de estas definiciones, lo dicho resulta importante y apropiado. Colabora con la idea de un “Estado capaz”, haciendo referencia a las cuestiones de forma, de procedimiento, de reglas establecidas y requisitos de funcionamiento, todas ellas cuestiones necesarias de tener en cuenta.

El problema se advierte en relación a lo que falta decir.

¿Por qué? Volviendo sobre la idea de la política como actividad basada en los valores y sus consecuentes conflictos, en el marco de la cual se disputan los sentidos acerca de los resultados sociales pretendidos, preocupa el hecho de no ver reflejada esta cuestión en las definiciones y tratamientos que habitualmente se le otorga al concepto de calidad institucional.

Las formas, las reglas, los procedimientos, las técnicas, los estándares de desempeño, son constituyentes del concepto de calidad, pero no alcanzan para asociarlo a un tipo de organización capaz de abordar el desafío de sociedades más justas en la distribución de sus recursos.

Por lo tanto, la cuestión radica en **¿Dónde comienza la discusión cuando hablamos de calidad institucional?**

Veremos más adelante que esta pregunta está presente de una u otra manera en las perspectivas y referencias de los actores que hemos entrevistado. Aparece en muchos casos en forma de descontento con la expresión en sí “calidad institucional”, e inmediatamente la pregunta sobre ¿a qué nos referimos cuando la enunciamos?

Las respuestas encontradas acerca del diagnóstico de situación de las instituciones públicas en Argentina, también se encuentra enraizada en esta pregunta, que nos interesa especialmente resaltar **¿Dónde comienza la discusión cuando hablamos de calidad institucional?**

La expresión en sí “calidad institucional”, resulta quizás la mejor posible. Pero, para valorarla efectivamente, es necesario asociar al término de *competencias* en su sentido amplio: la fortaleza y madurez de las instituciones para abordar el liderazgo social. Existe una necesidad estratégica de asegurarse que la **discusión del término comienza en los fines, y no se queda en las formas**. Que resulta necesario desagregar el sentido, el para qué buscar instituciones

“efectivas”, a que nos referimos cuando hablamos de “los resultados sociales deseables”, o las “expectativas de la ciudadanía”.

Tal como Vilas explica, el tratamiento de la política como deliberación, desabasteciéndola, vaciándola, del conflicto, las tensiones, la confrontación, propias de una actividad que pone sobre la mesa nada más y nada menos que la discusión sobre la transformación social, *logran reducirla a un discurso funcional a la preservación de las relaciones de dominación efectivamente existentes, o a la simple práctica de gestión administrativa*, una manera eficaz de preservar a la situación establecida, del cambio que el ejercicio de la política puede implicar.

Los desarrollos acerca de la gestión pública, la capacidad institucional y las competencias para planificar, diseñar y evaluar las políticas públicas, deben estar precedidos, interpelados y situados en la descripción del sentido de la política con la cual se relacionan. La política como expresión de valores, razones y pasiones tal como Vilas expresa. La política como construcción colectiva.

Parece ser que no es posible comprender las instituciones y su desempeño, si aislamos esta esfera de realidades de aquella vinculada con la política.

El concepto de calidad institucional situado no solo en el marco estricto de las organizaciones, sino poniendo en relación a estos con el contexto político, los valores y criterios que este propone, sustenta una perspectiva de evaluación que funcione como nexo entre los ámbitos de gobierno y de gestión.

Es decir, la relación de incidencia entre el concepto de calidad institucional y el de evaluación no se da sólo en el marco del sentido político estratégico que las decisiones en materia de evaluación tienen, sino además, porque esta última puede resultar un buen canal para el afianzamiento de la relación entre la construcción de los lineamientos políticos de gobierno (sentido ampliado de la calidad institucional) y las exigencias o desafíos de la gestión pública (Sentido estricto de la calidad institucional).

A continuación, se presenta la síntesis de una serie de entrevistas realizadas a personas con trayectoria en materia de instituciones públicas, política, gestión y políticas públicas.

Hemos intentado establecer un “diálogo” entre las ideas más frecuentes encontradas en las opiniones, quedando bajo nuestra responsabilidad el énfasis y subjetividad en el tratamiento de las mismas.

Los temas han girado en torno a la descripción del “estado de situación” de la calidad institucional en Argentina, comenzando propiamente con una discusión acerca del término en sí mismo, y otras referencias conceptuales que entendemos pueden ayudarnos a construir saber sobre la materia.

Consideramos que existe una importante riqueza en la descripción de la realidad de las instituciones a nivel nacional, dado que hemos tenido especial cuidado de contar entre los entrevistados y entrevistadas con referencias de casi todos los ministerios más importantes.

Entendemos que no hay mejor forma para aportar al estado de situación del saber sobre una cuestión, que hacerlo de forma colectiva, situada, teniendo como punto de partida la complejidad de las realidades y conceptos a los cuales hacemos referencia. Esta es la idea que fundó y acompañó la iniciativa de realizar estas entrevistas como parte central de la investigación.

Calidad institucional en Argentina: La perspectiva de los actores

Las personas seleccionadas para constituir este diagnóstico son docentes, investigadores especializados en la materia, con amplia trayectoria y reconocimiento por la comunidad académica y profesional. Directores de posgrado en la temática, autores de obras de referencia para la comunidad, investigadores de organizaciones académicas reconocidas.

Se ha convocado también a personas que se desempeñan en altos cargos directivos en la administración pública nacional, todos ellos formados en temas de gestión pública. Personas que han demostrado interesarse en el tema, promoviendo mejoras en sus áreas, participando de ámbitos de formación o discusión relacionados, entre otros indicadores que daban cuenta de compartir este doble perfil²⁸.

El propósito ha sido construir información sobre miradas o perspectivas respecto del progreso de la calidad institucional en Argentina, en el proceso de gobierno del período 2003 - 2015.

No se pretende que las síntesis y conclusiones que este estudio arroja sean entendidas de forma extensiva o categórica en referencia al conjunto de la gestión pública argentina, sino más bien debatir entre posturas sobre la temática, como aspecto central a la hora de identificar, analizar y comprender el avance de la evaluación de políticas y el tratamiento del caso en particular elegido para esta investigación.

a- Reflexiones respecto del significado de “calidad institucional”.

Al iniciar la entrevista, propusimos a las entrevistadas y los entrevistados (en adelante “personas”) la siguiente definición de calidad institucional: ***La capacidad de las instituciones para diseñar, implementar y evaluar políticas, programas y proyectos que tengan resultados efectivos en el desarrollo con inclusión social equitativo y sostenido.***

¿Qué son los resultados efectivos? Es una primera reflexión frecuente en las personas entrevistadas, indicando que resulta central establecer el sentido, las situaciones sociales jerarquizadas que las instituciones que pretenden calidad, intentan resolver, los objetivos políticos que impulsan ese desempeño. En general surge la reflexión acerca de la necesidad de proponer un concepto de calidad que no deje de hacer referencia a la orientación política

²⁸ En la sección Anexos encontrarán tanto perfil como el listado de personas entrevistadas y una breve referencia sobre sus trayectorias.

estratégica que la sustenta, más allá de las cuestiones vinculadas con las “formas” de gestión, haciendo notar en el concepto las funciones sustantivas de las instituciones.

“El gobierno de Toledo en Perú, que habitualmente goza con buenas calificaciones de los organismos relacionados con la promoción de un sentido de calidad institucional, contaba con un 7 % de imagen positiva, muy al contrario de los porcentajes elevados de adhesión electoral que en el mismo momento se correspondía con el gobierno de Chavez en Venezuela, que no ha sido precisamente sujeto de buenas notas por el establishment dedicado a estas cuestiones” (Entrevista 3 Perfil 1)

Otras reflexiones presentes en las entrevistas, primero en relación a la **dificultad para valorar sostenibilidad y la legitimidad de las políticas**, en función de la pretendida calidad institucional y luego respecto de la necesidad de **sumar la perspectiva ciudadana a la hora de valorar la calidad institucional**.

En términos generales, en esta primera instancia de la entrevista, las personas coinciden en reconocer que el Estado ha tenido en estos 12 años una intervención activa, con objetivos de “macro” políticas expresados verbalmente por los representantes, con resultados sociales importantes. A la vez, se presenta un fuerte debate crítico sobre las estrategias de planificación, gestión pública (empleo, articulación estatal, diseños institucionales, entre otros aspectos), evaluación e inclusión de la administración para llevar a cabo esas políticas. Y sobre todo, surge la pregunta sobre cuáles serán las consecuencias de esta modalidad en los próximos años.

“Calidad es resolver las cuestiones sociales jerarquizadas, y en ciertos momentos, estas son tan urgentes que dificultan el pensar en el largo plazo. En términos de planificación, el proceso político 2003 – 2015 en Argentina se caracterizó por grandes lineamientos en materia de políticas públicas, y una conducción muy centralizada que logró significativos avances en políticas nacionales: derechos humanos, educación, asignaciones universales. Crecieron la producción y el consumo, entre otros logros. No hubo un plan estratégico explícito e integrado. A quienes nos dedicamos a estos temas, esta cuestión nos debe hacer pensar” (Entrevista 4, perfil 1).

Luego de esta primera reflexión, se avanza en la discusión sobre diferentes ejes. A continuación compartimos las síntesis en cada uno de ellos.

Relación entre modelos de Estado y modelo de gestión pública

El propósito de esta pregunta radica en proponer un diálogo acerca de la relación existente entre los modelos de Estado y los modelos de Gestión Pública, ¿Un modelo de Estado, determina un modelo de gestión pública? ¿A cada modelo de Estado le corresponde un modelo de gestión pública?

Ante la pregunta, se compartieron con las personas definiciones sobre modelo de Estado y modelo de gestión pública.

Con Modelo de Estado se refiere a la compleja conformación que los Estados asumen en diferentes contextos históricos, en una relación de determinación recíproca con la sociedad, en función de los principios políticos, entre otros factores culturales, sociales y de contexto.

La “agenda estatal”, los principales lineamientos que determinan su posicionamiento y la correspondiente jerarquización de los problemas sociales, conforman, aún dentro de los parámetros del sistema capitalista distintos “modelos” de Estado. En Argentina, de acuerdo a diferentes autores, se reconocen tres momentos o modelos de Estado: el constituido a mediados del siglo XIX con el **estado liberal oligárquico**; el que se conforma a partir de los '40 con el **Estado social, nacional-popular**, y el que comienza a conformarse a fines desde fines de los '70, y la crisis del estado de bienestar, **el estado neoliberal** (García Delgado, 1994). Existe un debate acerca del modelo constituido o expresado por el proceso político 2003 - 2015. Se habla de un Estado Post neoliberal, regímenes nacional - populares (Vilas, 2005), un modelo Neo desarrollista (Feliz y López 2012), un modelo Populista Moderado (Novaro, 2007)²⁹.

Con respecto a modelos de gestión pública nos referimos al conjunto complejo de principios y formas de comprensión y acción que de forma no homogénea permea en las definiciones y prácticas de gestión de las organizaciones públicas. New Public Management o perspectiva gerencialista, modelo weberiano o modelo burocrático, entre otras corrientes. También respecto del o los modelos de gestión pública imperante existe en la actualidad un fuerte debate en Argentina.

De acuerdo a la vinculación existente entre los “principios de la política” y las instituciones públicas, entre los requerimientos diferentes de la sociedad y el desempeño de los liderazgos políticos, entre las características de contexto (relaciones entre Estados, agendas públicas, etc.)

²⁹ Ver citas en el apartado Bibliografía.

y el accionar de las administraciones, entre otras interacciones presentes en todo sistema político, se supone que existe algún tipo de relación entre un modelo de Estado y un modelo de gestión pública **¿Cómo se caracteriza esta relación?**

A continuación destacamos las ideas más frecuentes que las personas han expresado frente a esta pregunta.

En primer lugar, la mayoría acuerda en que existe una relación de incidencia entre un modelo de Estado operante y las perspectivas de gestión pública que en determinado momento coexisten, **aunque esta relación no es determinante ni lineal**. La relación que existe entre estos dos conceptos es compleja y siempre cambiante. Todo sistema político guarda alguna relación con la configuración de las instituciones que lo conforman, y por lo tanto, así como el Estado y la sociedad se entienden de forma articulada, lo mismo ocurre con los modelos estatales y de gestión pública. El desempeño de los actores que conforman cada esfera, se influyen mutuamente.

Aunque hablar del Estado “en general” refiere a una complejidad y abstracción tal, que resulta difícil establecer adjetivaciones totalitarias. ¿Podemos afirmar que todas las instituciones que representan al Estado refieren al mismo Modelo?

En el mismo sentido ¿Hay UN modelo de gestión pública? Hay modas, tendencias, unas más afianzadas o difundidas que otras, algunas instituciones son más permeables a unas que otras... pero ¿Es posible decir que todas las instituciones de un nivel estatal tienden a expresarse compartiendo un modelo de gestión pública?

“Nos ha quedado la idea que el ajuste neoliberal se hizo bajo el new public management. Esto no fue así, pese a que hay relativa autonomía. A cada tipo de Estado no podemos decir que le corresponde un modelo de gestión pública, es una afirmación muy relativa.” (Entrevista 3, perfil 1)

“El Estado implica un proceso de construcción constante, y esto marca que habitualmente convivan expresiones de diferentes modelos. Podemos encontrar conviviendo dentro del mismo Estado, organismos pensados en los '80, con organismos y sistemas implementados en los '90, y ahora con otros diseñados e implementados en los '2000” (Entrevista 11, perfil 2).

Existe de todas formas una relación de cierta “condicionalidad” entre el rol construido para el Estado, y ciertas competencias que debieran predisponerse en la gestión pública, ciertas “necesidades de tecnologías” para realizar determinadas acciones sustanciales correspondientes a las prioridades del modelo estatal. De acuerdo a las personas entrevistadas, esta cuestión a veces marca incompatibilidades relativas.

“La “gestión por resultados”, es relativamente poco valorizada en nuestro país, a diferencia de lo que ocurre en Ecuador, donde se le da un impulso mayor. En Argentina se habla de resultados de desarrollo, de inclusión, de crecimiento, pero no aparece en el discurso la importancia que la gestión debe asumir ante este “modelo – desafío”. Aunque en referencia a los modelos de Estado, podemos encontrar coincidencias entre ambos países, los contextos y las necesidades de desempeño estatal, son completamente diferentes”. (Entrevista 11, perfil 2)

Los países de la región se hacen eco de esta tensión. Con complejidades diferentes, similitudes y diferencias tanto en los procesos como en los resultados logrados en materia de políticas, puede confirmarse la relación no determinante entre modelos de Estado y modelos de gestión pública.

Retomando el análisis que sobre Argentina se extrae de las entrevistas, podemos distinguir en los últimos 30 años una administración impactada por el neoliberalismo, promoviendo en las instituciones públicas diferentes lineamientos como el protagonismo de las áreas financieras y tributarias, las propuestas de la nueva gestión pública: orientación a resultados, protagonismo de las áreas de presupuesto, énfasis en la lógica del control, entre otras. Estos “modelos de Estado” han configurado unas instituciones públicas cuyas tecnologías se superponen y conviven.

Desde el año 2003, se asume la construcción de un modelo Estatal basado en un fuerte liderazgo en materia política, económica y social. Se dinamiza el desempeño de las instituciones del sistema político, entre ellas la administración. Las prácticas de gestión pública que han predominado son dispares y heterogéneas, y por lo tanto la descripción de esta relación en un período tan reciente, se vuelve dificultosa.

Existen nichos donde el uso de las nuevas tecnologías de la información se destacan, optimizando procesos en relación a mejorar los servicios, por ejemplo, el programa de “Nuevo

DNI” del Ministerio del Interior de la Nación³⁰. Nichos donde la buena gestión de datos y logísticas nacionales organizaron políticas públicas de dimensiones universales: Asignación Universal por Hijo (AUH), Conectar Igualdad. Nichos fuertemente politizados y ocupados en los últimos años por referentes militantes comprometidos con el proceso político, con buenos resultados de gestión, nichos de administración gerencial donde los lineamientos asociados con la Nueva gerencia pública son más fuertes.

Concluyendo esta cuestión acerca de la relación entre modelos de Estado y modelos de gestión pública, encontramos que la mayoría de las personas entienden que existe tal relación, pero que no se trata de una asociación determinante o lineal. De acuerdo a las diferentes inclinaciones de “sentido político” resulta consecuente diseñar y construir modelos o lineamientos de gestión pública, pero que esta asociación se da de manera superpuesta, sin corresponderse en tiempo exactamente, y con una fuerte convivencia de estrategias de gestión muy diversas.

Pareciera que en modelos de Estado que están centrados en el desarrollo con inclusión, se expresa con mayor énfasis una tendencia al conflicto de intereses sociales, políticos y económicos, y eso repercute en la administración.

Quizás la cuestión sea preguntarse de qué manera las estrategias de administración asumen el conflicto de gestión que un modelo de Estado popular, desarrollista o nacional implica. Es fuerte y extendido el debate sobre las cuestiones referidas al modelo y experiencias políticas que ponen al Estado en el centro, pero todavía existe un vacío de producción teórica respecto de las teorías o nuevos paradigmas de la gestión pública que este modelo estatal debe inducir o promover. **¿Cómo incorporar de forma pertinente y efectiva la dimensión política en las estrategias y dinámicas de gestión pública? ¿Cómo articular las competencias profesionales de la administración, el “saber” presente y las “técnicas” apropiadas a los tiempos y requerimientos de las complejas políticas públicas asociadas a los modelos estatales, populares nacionales o neo desarrollistas?** Parecen ser algunas de las preguntas que podemos realizarnos.

Caracterización del estado de situación de Argentina en materia de calidad institucional

La valoración respecto de situación en Argentina, teniendo en cuenta diferentes factores, desde la perspectiva de los y las entrevistadas, ha merecido respuestas muy distintas.

³⁰ <http://www.mininterior.gov.ar/tramitesyservicios/nuevo-dni.php>

Ante la pregunta ¿Considera que la calidad institucional ha mejorado en Argentina en los últimos 10 años? Encontramos tres grupos de valoraciones: positivas, intermedias y negativas. A continuación sintetizamos las fundamentaciones en los tres grupos identificados.

Quienes adhieren a la idea de que **la calidad institucional ha mejorado considerablemente**, lo hacen argumentando que la misma está dada en la legitimidad adquirida por el Estado, a través de la implementación de políticas de impacto positivo en la población.

Expresan que el Estado que existe en Argentina en 2015 es totalmente diferente al que operaba en la década del noventa. Se hace notar por ejemplo el caso del Ministerio de Ciencia y tecnología (creado, jerarquizado y dotado de recursos de forma extraordinaria en comparación con la atención que la temática recibiera en procesos políticos anteriores), donde se evidencia que el desarrollo social, en este modelo operante de Estado, se entiende ligado al desarrollo económico. La ciencia y la tecnología se ponen en relación con el sector productivo, con el empleo, por lo tanto con lo económico, por lo tanto con el desarrollo social.

Esto ha implicado un diseño diferente de la política de ciencia y tecnología y de su implementación. Se ha fortalecido la integración de diferentes actores a la planificación científica.

“Creo que el Estado de hoy es activo, preocupado por su llegada a sectores sociales, efectivo en sus políticas, la integración y la inclusión social son el norte, y eso no existía en el modelo anterior”. (Entrevista 16, perfil 3)

Un segundo grupo, asociado a una respuesta intermedia, considera que hay ejemplos y experiencias de gestión de los últimos 10 años, que marcan una mejora en la calidad institucional, pero advierten que no se ha logrado una instancia de integración de las modalidades de gestión de las políticas a nivel nacional. Se valoran positivamente los resultados sociales de la intervención estatal del proceso de gobierno 2003 – 2015, sustentando ésta afirmación en una visión comparativa del desarrollo reciente de la historia argentina. Se entiende que durante los 30 años iniciados a mediados de la década del 70 la calidad institucional fue desgastada: capacidad estatal, expresiones políticas, cohesión de valores sociales, niveles de acceso a los servicios básicos, sistemas de educación, de ingresos públicos, de relaciones internacionales, entre otras.

Las posiciones intermedias sostienen que desde el año 2003 en adelante evidentemente hay una recuperación de las capacidades de gestión estatal y un fortalecimiento de la calidad institucional. El Estado hoy en la Argentina diseña, desarrolla e implementa planes, programas y proyectos que involucran a millones de personas en forma eficaz y esto es considerado una clara muestra de una mejora en la calidad institucional.

Se destacan experiencias exitosas de mejora de la gestión, tal como la implementación de la Asignación Universal por Hijo, la mejora en la gestión de trámites de documentación del Ministerio del Interior.

Se resalta la necesidad de coordinar y articular de manera territorial la planificación nacional. Se enuncian diferentes ejemplos de planificación sectorial exitosos: El Plan de Parques Nacionales, el Plan de ordenamiento Urbano, el plan del INCUCAI, el del Ministerio de Trabajo, el del Instituto del Seguro, los Planes hospitalarios, etc. **Pero se visualiza que no existe una instancia de articulación superior e integrada que permita valorar en su conjunto el sentido, los logros alcanzados y los pendientes.**

Se enuncian distintos intentos de construir un plan Nacional desde distintas áreas, pero no se ha llegado a tal resultado. Algunos sostienen que las políticas implementadas son de gran alcance, y eso supera las condiciones actuales de la administración nacional.

Se entiende que el Estado Nacional está en una etapa de transición. Guiado por la idea de recuperar al Estado como generador de políticas públicas. Se encuentra en revisión el sentido sustancial del Estado ¿qué debe hacer el Estado? Tanto como los mecanismos para la construcción de acuerdos: Quienes participan, cómo se discute, las condiciones de desempeño del sistema político, entre otras cuestiones. Algunas personas entienden que esta característica de transición, dispone que todavía no se hayan fortalecido las prácticas de planificación y evaluación.

Se visualiza la voluntad de construir calidad institucional, pero, según algunas opiniones, se ha logrado sólo en algunos circuitos: ANSES, INTA, AFIP, RENAPER, Ministerio de Ciencia y tecnología, algunos programas de "referencia o modelo militante" del Ministerio de Desarrollo Social.

Agregan además que la calidad institucional de los casos de gestión exitosos, se funda en diferentes corrientes o lineamientos de gestión pública.

“El Renaper tiene un esquema de burocracia maquinal y funciona muy bien, Aerolíneas tiene una línea gerencial, y funciona bien, es una empresa y debe funcionar así. ANSES cuenta con el ejemplo de gestión de AUH, y es excelente. La cuestión es que no podemos hablar del Estado como un “todo” en materia de modelos de gestión. Esto sería posible hacerlo con criterios de planificación y evaluación integrales, que no están en marcha todavía”. (Entrevista 3, perfil 1).

Como dato positivo se enuncia que entre el 2003 y 2015 creció la recaudación, hubo más equipos de gestión en todas las áreas y a nivel territorial, mayor número de programas diferenciados, implementación con éxito las políticas más importantes pretendidas por el gobierno. Se enuncia en algunas entrevista una variable como importante a la hora de caracterizar la calidad institucional, y es la relación centro – periferia. Se entiende que cerca de buenos aires hay más oportunidades de formación, capacitación, debate. Eso disminuye en las provincias lejanas (aun en los organismos de dependencias nacionales), reaparece en las grandes ciudades, y se aleja hacia el interior de las mismas.

Se destaca además el rol que las universidades públicas nacionales han tenido en la gestión, mejora y análisis de calidad de las políticas públicas en los últimos años.

Como tercer grupo identificado, quienes sostienen que **la capacidad institucional ha disminuido**, justifican su opinión en políticas que consideran insuficientes, como por ejemplo las políticas energéticas y el transporte. Sostienen que la capacidad de gestión es baja y la calidad profesional ha caído, como asimismo la falta de planificación y la incapacidad de configurar el largo plazo. Afirman que hace falta un proyecto que integre las apetencias de toda la sociedad. Una especie de pacto en pro del desarrollo sustentable. Expresan que hace falta modificar cuestiones esenciales de la administración como la coparticipación de recursos entre el Estado nacional y las provincias, el sistema fiscal, la modernización del sistema judicial, de los procesos de gestión, de las condiciones de empleo público, entre otros pendientes.

Asumen que es evidente que las políticas públicas están orientadas a resolver la problemática de los grupos vulnerables, pero advierten cuestiones centrales que funcionan mal.

Se advierten dificultades importantes en materia de empleo público. Por ejemplo, se refiere a una ruptura entre el tejido de personas de confianza (modalidades de contratación temporaria, personal “político”), y las personas de la administración que no adhieren o participan de las decisiones políticas.

“Si el motivo por el cual accedieron al equipo no es a través de la confianza, se establece un quiebre que quita la posibilidad de entender que el compromiso con lo público no pasa solo por lo partidario. En el boletín oficial se advierten designaciones por excepción todo el tiempo, mientras que sería posible incluir perfiles muy preparados y muy vinculados con los valores de las políticas públicas inclusivas”. (Entrevista 10, perfil 2)

Sostienen quienes valoran negativamente en términos generales la calidad, que no hay cambio del patrón productivo. Hay aumento de la producción industrial pero de baja calidad. No hay un plan nacional de desarrollo, y esto conspira con la sostenibilidad.

Para concluir este aspecto vinculado con el diagnóstico, como síntesis de las diferentes opiniones, podemos decir que, el componente del concepto de calidad institucional relacionado con la “capacidad de gobierno”, la puesta en marcha de políticas públicas que han tenido resultados sociales importantes, es valorado positivamente por la mayor parte de las personas entrevistadas. En relación al aspecto del concepto vinculado con las “capacidades administrativas”, hay menos acuerdo entre los y las referentes, argumentando que es muy heterogénea la situación y quedan aspectos centrales por revisar.

La calidad institucional se expresa en la trascendencia social positiva de políticas y programas tales como Procrear, Asignación Universal por Hijo, Progresar, Conectar Igualdad. Si se entiende que la calidad institucional forma parte de un proceso, que se inicia con el establecimiento de objetivos político – estratégicos que se orienten a solucionar cuestiones sociales jerarquizadas, el primer paso fundamental en la definición de la calidad de las instituciones, de acuerdo a la opinión de la amplia mayoría de las personas entrevistadas, estuvo dado. Dentro de este proceso complejo que el término implica, resulta necesario luego profundizar y avanzar en las cuestiones de procesos, decisiones, políticas que hacen a mejores instituciones públicas, más preparadas y fortalecidas para llevar a cabo estas políticas de inclusión social sostenibles.

Entonces, ¿podemos decir que ha mejorado la calidad institucional en Argentina, durante el proceso político 2003 - 2015?

La respuesta a esta pregunta, obviamente, está muy relacionada con las razones expresadas en el diagnóstico anterior.

Por lo tanto, la mayoría de las personas entrevistadas coinciden en que sí ha mejorado la calidad institucional, aunque queden muchas cuestiones por resolver, poniendo de relieve las siguientes cuestiones.

Entre las argumentaciones por la positiva encontramos nuevamente referencias a diferentes logros en materia de políticas. Se advierte que, en áreas donde no se formularon planes, la “guía” es implícita, no escrita, pero muy fuerte (teniendo en cuenta las características de nuestro sistema presidencialista). Existe una clara definición de objetivos y políticas estratégicas que hace la autoridad máxima del Poder Ejecutivo en primera persona.

“No existe el “plan de desarrollo” como en países vecinos, y no hay una sistemática coordinación de las diferentes políticas y desempeños ministeriales, pero si escuchas y juntas los discursos de la presidenta, el plan, está claro. Habría que reflexionar sobre si hace falta más. Si la planificación escrita marcaría más y mejor el rumbo, o no”. (Entrevista 16, perfil 3)

Las áreas o políticas que surgen como ejemplo de mejoras o buenas prácticas de gestión coinciden. AFIP (agencia de recaudación), ANSES, algunas áreas centrales del Ministerio de Educación, Ministerio de Ciencia y tecnología, las políticas culturales son nombradas como importantes también a la hora de tener presentes grandes intervenciones estatales.

Se hace notar que la implementación de estas políticas implica una coordinación vertical y horizontal que antes no existía. Se renacionalización las grandes políticas públicas con ejecución en territorio. Antes del 2003 con la aplicación de la descentralización fiscal, educativa, de salud, etc. las políticas públicas nacionales no tenían peso. Entre 2003 y 2015, el efector principal de las políticas públicas es el Estado Nacional.

“La capacidad de gobierno hoy es muy buena, se fortalecieron núcleos estratégicos como AFIP y ANSES. Sectores donde están los gastos más fuertes. Fuera de ellos, podemos nombrar el plan agroalimentario, Argentina industrial 2020, Plan de ciencia y tecnología, son nichos claves para este modelo de desarrollo, que tuvieron el reflejo de mejorarse. Hay dimensiones particulares, la intención de introducir a la política en el proceso de planificación de la política pública existe. Se advierte un manejo del presupuesto más cercano a lo que uno puede llamar un plan u objetivos estratégicos de gestión. El proceso de asignación de recursos se acercó a los objetivos de política”. (Entrevista 11, perfil 2)

Quienes sostienen que la mejora de la calidad institucional es relativa, o sostienen directamente que no ha mejorado, refieren a que la implementación de estas grandes políticas, si no se consolidan en un plan nacional de desarrollo, y no “permean” en las reglas y actores institucionales, son fácilmente destructibles.

Además, se enuncian ejemplos de políticas importantes, que han tardado más de la cuenta en llegar a buen puerto, y asignan esta situación a la modalidad que el proceso político utiliza para implementar las grandes decisiones. Existe una voluntad y claridad política muy fuerte, se avanza, rápidamente, con los equipos que adhieren, sin dedicar recursos y tiempos a la construcción de acuerdos intermedios con la totalidad de actores involucrados.

Se destacan los defectos en las políticas de empleo público. Si bien se advierte la importancia de las negociaciones colectivas como gran mejora en materia de empleo público, se hacen notar otras cuestiones que se consideran centrales. En algunas áreas, las burocracias heredadas aparecen como una carga. Los concursos que se realizan son para las categorías más bajas. Creció la planta transitoria y se pasó a un número importante de agentes a la planta permanente y contamos con convenio colectivo.

“En los últimos 10 años, algunas instituciones han mejorado notablemente, y otras no tanto. Lo que hicimos no alcanza para mejorar la calidad institucional en general. Mejorar la calidad institucional implica otras estrategias, además de la direccionalidad política clara. Es necesario tener en cuenta la diversidad e intereses de sujetos que todo el tiempo impactan en la direccionalidad de las políticas” (Entrevista 3, perfil1).

Concluyendo este apartado, se advierte una discusión pendiente muy interesante respecto a ¿de qué forma, en este contexto de grandes políticas, la existencia de un plan nacional de desarrollo facilitaría la gestión de las políticas sectoriales? ¿Puede una realidad tan compleja ordenarse en un solo plan nacional? ¿Podría contemplar ese plan las arenas de poder, las disputas de recursos, las internas dentro del Estado? ¿Puede un plan “administrar” estas cuestiones implícitas en la realidad?

La mejora en la calidad institucional se relaciona con el diseño y la implementación de políticas efectivas, y este es un proceso iniciado y plausible de fortalecerse.

Se hace referencia a la ausencia de un plan nacional integrado, que articule las políticas sectoriales, las metodologías de planificación, evaluación y seguimiento.

Se valora el sentido estratégico, como modelo de Estado, el protagonismo estatal en la resolución de los conflictos sociales, el foco de atención y presencia del Estado, aunque se advierte que la calidad institucional pensada desde los procesos, no se ha mejorado sustancial ni integralmente. Se advierte la pregunta acerca de qué pasaría si esa voluntad de presencia política del Estado, hubiera permeado en las estructuras de la administración. Y sobre todo, que sucede ante la eventual ausencia de ese motor ideológico fuerte que evidentemente este proceso político demuestra.

Se acuerda con la idea de que el Estado ha liderado en este tiempo políticas públicas trascendentes para la transformación social, y este paso importante habilita el debate sobre la capacidad institucional presente / ausente ligada a este modelo de Estado. Esta reflexión pareciera ser ahora el desafío.

Durante este proceso político, la calidad institucional se ha fortalecido fundamentalmente por la aceptación de la política como actor clave en la gestión de lo público, es decir que las transformaciones se han referido básicamente a cuestiones de política estratégica, y no se ha avanzado hacia los modelos de gestión pública.

Valoración de aspectos que hacen a la calidad institucional

El objetivo de esta pregunta ha sido indagar acerca de la valoración general sobre diferentes ejes de calidad institucional entre los años 2003 y 2013 (momento en el cual se realizaron las entrevistas).

Para tal fin, se dispusieron a las personas una serie de aspectos y se solicitó que, en base a su experiencia y conocimiento, le asignaran un valor de 1 a 10, en función del grado de desarrollo de cada una de ellas en la administración pública nacional. Se entiende que la complejidad y diversidad que caracteriza a las instituciones dificulta comprenderlas con una numeración. Pero hemos considerado que el ejercicio, inserto en la entrevista abierta, podía ser de utilidad para comparar similitudes y diferencias en dos sentidos, por un lado las elecciones de los y las entrevistados entre sí sobre un mismo aspecto, y por otro las similitudes y diferencias de las valoraciones numéricas entre los puntos. Los aspectos propuestos fueron los siguientes:

- Articulación entre objetivos de gobierno (política – estratégica) y desempeño de las instituciones.
- Compromiso de los mandos medios con desafíos de políticas de gobierno.
- Pertinencia de las estructuras del Estado para lograr el desarrollo social equitativo.
- Pertinencia de los procesos del Estado para lograr el desarrollo social equitativo.
- Pertinencia de las políticas de empleo público para lograr el desarrollo social equitativo.
- Igualdad de género en la ocupación de cargos directivos.
- Competencias laborales presentes (saberes, uso de nuevas tecnologías, etc.).
- Condiciones ambientales de trabajo.
- Disponibilidad de recursos.
- Eficacia en el uso de los recursos.
- Resultados alcanzados por las organizaciones públicas.

Proponemos en primer lugar una síntesis de lectura de las valoraciones realizadas:

La puntuación más alta y más frecuente ha sido 8. Los aspectos que registran ésta puntuación fueron:

- ***Resultados alcanzados por las organizaciones públicas.***
- ***Compromiso de los mandos medios con desafíos de políticas inclusivas.***
- ***Disponibilidad de recursos.***

El promedio más alto asignado es de 7,5. Los aspectos cuyo promedio de puntuación han sido más altos son:

- ***Resultados alcanzados por las organizaciones públicas.***
- ***Igualdad de género en la ocupación de cargos directivos.***
- ***Disponibilidad de recursos.***

La distancia menor registrada entre la máxima y la más baja puntuación ha sido 2. Los aspectos que presentan una menor distancia entre la máxima y la más baja puntuación son:

- **Resultados alcanzados por las organizaciones públicas.**
- **Igualdad de género en la ocupación de cargos directivos.**

Cuadro Aspectos mejor valorados de la gestión pública

Puntuación más alta y más frecuente recibidas (8 puntos)	Promedio más alto asignado (7,5 puntos)	Menor distancia entre las puntuaciones más altas y las más bajas (2 puntos)
Resultados alcanzados por las organizaciones públicas. Compromiso de los mandos medios con desafíos de políticas inclusivas. Disponibilidad de recursos.	Resultados alcanzados por las organizaciones públicas. Igualdad de género en la ocupación de cargos directivos. Disponibilidad de recursos.	Resultados alcanzados por las organizaciones públicas. Igualdad de género en la ocupación de cargos directivos.

Podemos decir que, estas lecturas convierten a los aspectos citados en los mejores valorados.

El primer punto puede relacionarse con la valoración positiva que en general han asignado las personas a los resultados en términos de políticas públicas del período de gobierno 2003 – 2015.

El segundo punto, se debe quizás a que en nuestro país existe una percepción de mejora en las condiciones de igualdad entre hombres y mujeres para el ejercicio de la política. Aunque la situación del común de las mujeres dista de ser equitativa en la ocupación de cargos y toma de decisiones, en los últimos años han accedido por primera vez mujeres a lugares de primera línea (la presidencia, ministerios históricamente ocupados por hombres, suprema corte, entre otros).

Seguidamente, también existe concordancia en la valoración de otros aspectos:

El promedio de puntuación más bajo obtenido es de 5,5. Los aspectos cuyo promedio de puntuación han sido los más bajos son:

- **Pertinencia de los procesos del Estado para lograr el desarrollo social equitativo.**
- **Pertinencia de las políticas de empleo para lograr el desarrollo social equitativo.**

En el mismo grupo, ubicamos a los aspectos que presentan una mayor distancia entre las valoraciones recibidas. La mayor distancia ha sido de SEIS puntos, y los aspectos que la expresan son:

- **Pertinencia de los procesos del Estado para lograr el desarrollo social equitativo.**
- **Pertinencia de las políticas de empleo para lograr el desarrollo social equitativo.**
- **Competencias laborales presentes (saberes, uso de nuevas tecnologías, etc.)**

Promedio de puntuación más bajo obtenido (5,5 puntos)	Mayor distancia entre las puntuaciones más altas y más bajas (6 puntos)
<p>Pertinencia de los procesos del Estado para lograr el desarrollo social equitativo.</p> <p>Pertinencia de las políticas de empleo para lograr el desarrollo social equitativo.</p>	<p>Pertinencia de los procesos del Estado para lograr el desarrollo social equitativo.</p> <p>Pertinencia de las políticas de empleo para lograr el desarrollo social equitativo.</p> <p>Competencias laborales presentes (saberes, uso de nuevas tecnologías, etc.)</p>

A continuación, entonces, nos permitimos algunas otras lecturas de esta información.

La primera cuestión sobre la cual podemos reflexionar es la heterogeneidad que expresan las organizaciones públicas nacionales. Y por lo tanto, para cada ítem, según expresan, se puede valorar con un cuatro o con un nueve (por ejemplo), dependiendo de qué organismo se tenga como referencia al responder.

Esta ha sido una característica recurrente en los relatos de las personas entrevistadas, y se evidencia en las diferentes valoraciones elegidas sobre los diferentes aspectos. Esta cuestión, nos puede inducir a la siguiente hipótesis **“Las organizaciones que expresan al Estado Nacional son heterogéneas, y es inviable una caracterización acabada de ellas como un todo. Es necesario distinguirlas, y las referencias en términos generales, son amplias y escasas”**.

Si bien esta hipótesis puede resultar en cierto sentido bastante obvia, nos resulta interesante en referencia a la discusión sobre las formas, los modelos, los cambios necesarios de realizar en las organizaciones públicas, deben estar fundados en la diversidad que caracteriza a estas instituciones. Esta cuestión pone aún más en discusión el concepto de “modelo de gestión pública”, sosteniendo la idea de que estos, al menos, no se dan en forma homogénea en las organizaciones del Estado Nacional.

Aún más se compleja se presenta la respuesta sobre ¿Qué modelos de gestión pública resultan necesarios y pertinentes en relación a modelos de Estado nacionales, populares o neo desarrollistas?

Esta pregunta, puede avanzar hacia debates necesarios, concluir en saberes que serán muy productivos para promover mejoras en las organizaciones, pero resulta importante que se realice teniendo en cuenta esta caracterización no menor, asociada a la idea de que los resultados alcanzados por las instituciones durante este proceso político en Argentina (aspecto valorado positivamente por la gran mayoría de las personas entrevistadas), se han logrado bajo las formas más dispares de gestión pública.

Ni los diagnósticos, ni los análisis pueden darse de forma indiscriminada ni generalizada, porque en materia de gestión pública, no existe la referencia uniforme hacia “la gestión pública nacional”, sino más bien, existen un conjunto de organizaciones con diferencias significativas, que atraviesan distintos desafíos, culturas y referencias.

Por lo tanto, las intervenciones planificadas en ellas para fortalecer su desempeño en el sentido más amplio, deben tener en cuenta sus realidades diversas, y no pueden sostener principios generales, lineales, o indiscriminados.

En relación a los **resultados alcanzados por las instituciones**, este ha sido quizás el aspecto mejor valorado por los y las entrevistadas. Registra la puntuación de mayor frecuencia más alta, y la menor dispersión entre la valoración más baja y la más alta. Coinciden todos los entrevistados en que se han logrado resultados muy importantes, existe acuerdo en que los resultados son muy buenos.

Esta primera valoración que en conjunto ha sido positiva, no lleva en un segundo paso a la discusión acerca de la relación entre el “gobierno” o los “lineamientos estratégicos” y las “instituciones” o la gestión pública. Entonces aquí, las valoraciones no son tan positivas, y se advierte una situación más dispar.

Es decir, en términos generales, los resultados alcanzados por las instituciones públicas, que pueden funcionar como la evidencia de la relación entre política y gestión son muy positivos, pero, al profundizar la reflexión, la **articulación entre objetivos de gobierno y desempeño de las instituciones**, se valora de forma más dispar, y esto se confirma en que este aspecto es uno de los que presentan una mayor dispersión entre la puntuación más alta obtenida y la más baja.

El **compromiso de los mandos medios** es uno de los aspectos que registra la puntuación más frecuente y más alta obtenida. Con “mandos medios” nos hemos referido a los cargos de conducción intermedios³¹. Quienes dieron a este aspecto una puntuación alta, justificaron su opinión en dos referencias diferentes. Algunos de ellos lo hacen pensando en los cargos de conducción ocupados por personas procedentes del ámbito de la militancia, situación que varios entrevistados enuncian como frecuente en los últimos años, y en quienes se reconoce un fuerte compromiso con los lineamientos políticos. Otra parte de los entrevistados hace referencia a los

³¹ Aclaración de Mercedes Iacoviello, experta en empleo público, ante la consulta: Los niveles denominados “mandos medios” son varios y valen la distinción. Designación “de confianza”: ministerios, secretarías, subsecretarías. Alta Dirección Pública: direcciones y subdirecciones generales, nacionales, coordinaciones. Funciones ejecutivas: Jefaturas de departamento, supervisiones de área. En Argentina, con cierta frecuencia, se encuentran designaciones “de confianza” permeando niveles previstos por la norma. En nuestro análisis nos referimos a la Alta Dirección Pública. Que, en la práctica, puede ser tanto personal de confianza como un profesional que ha permanecido en su cargo.

mandos medios “estables” de la administración, aquellos que han permanecido en el cargo aún sin ser parte del equipo político de gobierno, entendiendo que estas personas generalmente se han comprometido positivamente con los objetivos político estratégicos de la institución.

En todo caso, en ambos perfiles, las personas generalmente entienden que estos mandos medios se han desempeñado con buenos niveles de compromiso con los desafíos de la política.

Respecto de los diseños de **las estructuras del Estado**, el promedio de puntuación sobre su pertinencia para lograr resultados en el desarrollo con inclusión, ha sido de los más bajos. Y la diferencia entre la puntuación más alta y la más baja obtenida, de las más bajas también. Con lo cual, podemos decir que ha existido un nivel de coincidencia importante en su valoración negativa.

Se sostuvo que la idea de pensar la estructura como una herramienta que favorezca una apropiada implementación de las políticas no ha permeado en las instituciones. El diseño de las estructuras es inapropiado en muchas ocasiones, siendo que podría considerarse una herramienta muy potente. Muchas veces se encuentran estructuras que no colaboran con la calidad, y propuestas de diseño que desconocen los antecedentes de la institución.

Otros entrevistados opinan que las estructuras van por detrás de las prioridades políticas y que esto ha ocasionado el crecimiento de estructuras informales. Se advierte un crecimiento en la fisonomía del Estado, en la “macro estructura”, pero escasos cambios en los niveles inferiores.

Se enunciaron sin embargo algunos ejemplos de mejora: la experiencia del INTA y del Ministerio de Agricultura. Ambas fueron diseñadas en función de las necesidades enunciadas por los actores sociales relacionados, en todo el territorio.

Pese a la opinión dominante sobre la baja puntuación de la pertinencia de las estructuras, encontramos que algunos entrevistados entienden que la posibilidad de cambio no radica en la deficiencia estructural, que se pueden asumir grandes desafíos de gestión de políticas con los diseños estructurales que hoy presenta el Estado nacional.

Respecto de la **pertinencia de procesos administrativos de las instituciones**, encontramos que su promedio de puntuación ha sido también de los más bajos. La opinión se funda en primer lugar haciendo referencia a la obsolescencia de los mismos, la baja calidad en sus diseños y la distancia establecida entre los procesos formales y los procesos reales, advirtiendo una descomposición de los primeros.

Se nombran de todas formas experiencias de mejora como las experimentadas en la gestión del Ministerio del Interior en otorgamiento de DNI, administración de ferrocarriles (en el último tramo de gobierno) y sistema de tarjeta para el transporte pública SUBE, la mejora de algunos sistemas de comunicación con los y las ciudadanas. Se ha compartido, por ejemplo, la experiencia del Ministerio de Ciencia y tecnología, que ha modificado procesos y estructuras a raíz de la incorporación en la mesa de toma de decisiones, de actores no convencionales pero centrales a las competencias del organismo, como puede ser el sector productivo.

Se advierte que los cambios en este aspecto son puntuales y tardíos, pero que se han dado pasos significativos en los organismos que se lo han propuesto.

Respecto de la **pertinencia de las políticas de empleo público**, se presenta como uno de los aspectos más controvertidos. Ha sido a la vez, uno de los aspectos con puntuaciones más bajas recibidas, y con mayor distancia entre las puntuaciones más altas y las más bajas.

Coinciden los entrevistados en valorar positivamente la reapertura de las negociaciones en comisiones paritarias³², y a esta decisión se deben las altas calificaciones.

Se advierte la dificultad de identificar “una” referencia, dado que la realidad es muy diversa: desde los empleados públicos de plantas permanentes profesionalizadas (universidades públicas, investigación, áreas de salud), hasta los miles de contratados temporarios, todo cabe en el título empleo público, y es muy diferente entre sí.

Se marca que siguen coexistiendo leyes de empleo diferentes, y contratos precarizados. El pase a planta permanente de las personas contratadas puede durar años. Los cupos destinados a cada organismo son escasos y dificultan la gestión de personas.

Ha crecido considerablemente la planta transitoria y mejorado sus capacidades en algunos aspectos.

Respecto de la incorporación de cuadros políticos en los cargos de conducción intermedia, coinciden en que es notorio el compromiso de estos perfiles con la implementación de las políticas públicas prioritarias del gobierno. Algunos entrevistados entienden que la incorporación

³² Espacio de interacción entre los representantes de los trabajadores de la Administración Pública Nacional y los representantes del Estado empleador. Allí se acuerdan mejoras en las condiciones de trabajo relativas al medio ambiente laboral, la igualdad de oportunidades y trato, y se canalizan y resuelven los conflictos de los colectivos laborales del Estado. Las mismas fueron creadas por el Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional del año 2006.

a la administración de personas con fuertes referencias de militancia política, no es un dato ni negativo ni positivo en sí mismo. Otros sostienen que esta realidad beneficia a la administración, mientras que un grupo opina lo contrario³³.

Algunos entrevistados hacen notar como pérdida de oportunidad que las políticas públicas de trascendencia social positiva se hayan implementado sin sostenerse por completo en los recursos humanos presentes en la administración, entendiendo que esta característica atenta contra el fortalecimiento de las competencias de las instituciones y la sostenibilidad de las políticas.

Si se habla del tema remuneraciones, el escenario del empleo público es aún más complejo. Todos los sectores han aumentado los salarios en función de los acuerdos paritarios año a año, pero en algunas organizaciones las mejoras han sido más fuertes que en otras.

Quienes peor valoraron este aspecto, hacen referencia a la negatividad que implica el hecho de que la noción de mérito no sea el componente más importante a la hora de gestionar el empleo público.

El aspecto referido a la mejora de la **igualdad de género** en la ocupación de cargos directivos, ha sido una de las variables mejor valorada. Presenta el promedio más alto, y una baja diferencia entre la puntuación más alta y la puntuación más baja. Se ha considerado que los avances realizados en estos años son positivos e importantes.

Respecto de las **competencias laborales presentes**, encontramos que es uno de los aspectos que mayor dispersión presenta entre las valoraciones más altas y las más bajas, notando entonces que la situación respecto del mismo es muy heterogénea.

Como valoración positiva se refiere a que el Estado pasó de ser un Estado “administrativo” a un Estado de Políticas. De acuerdo a algunas respuestas, eso profundizó la profesionalización, promovió un mayor compromiso en sus integrantes.

Se advierte además un incremento importante en el uso de las nuevas tecnologías.

En relación a las **condiciones ambientales**, Se enuncia que hubo mejoras considerables en algunas áreas, en materia de infraestructura, no así en otras. En varias entrevistas se hace referencia al alto estrés que se nota en la gestión.

³³ Tal como se ha explicitado en secciones anteriores, la referencia militante está siendo el principal argumento de desvinculación de trabajadores y trabajadoras en la gestión de gobierno actual.

“Cuando las políticas a implementar implican grandes cambios, no es posible una gestión a “medias tintas”, hay una presión muy fuerte por los resultados. Esto genera estrés negativo en algunas áreas”.

La **disponibilidad de recursos**, es otra de las variables con mejor promedio y con la nota más frecuente más alta, advirtiendo homogeneidad en la opinión respecto de que en el período 2003 – 2013 de gobierno, las instituciones públicas contaron notoriamente con más recursos que antes.

Respecto de la eficacia en el uso de recursos, las valoraciones han sido bastante similares, encontrándose este aspecto en la “mitad de la tabla”, es decir no ha sido un aspecto que recibiera las puntuaciones más altas, pero tampoco se hizo referencias negativas a las mismas en la ampliación de las respuestas.

Concluyendo este apartado. La idea del Estado “en transición” hacia finales de una gestión política que estuvo 12 años en el gobierno, puede ser interesante para sintetizar la opinión de las personas entrevistadas. Con objetivos y resultados en materia de políticas públicas de importantes resultados sociales, y muchos “pendientes” en materia de desempeño de las administraciones. Ambas cuestiones refieren a la calidad institucional. La comunidad académica, tiene ante sí el desafío de consolidar y fortalecer los lineamientos necesarios y pertinentes de poner en marcha en materia de gestión pública, frente a una realidad tan heterogénea como presentan las instituciones, y frente a un modelo que a fines de 2015 se presenta activo y protagonista en el liderazgo del desarrollo económico y social.

Desde la esfera política, sería interesante profundizar un debate en el mismo sentido, poniendo atención a la gestión pública, como ámbito de expresión genuina y principal de implementación de aquellos objetivos estratégicos, preguntándose qué cambios estructurales son necesarios de realizar para “institucionalizar” el sentido social del Estado.

Mientras que en el ámbito de la administración, quedan también muchos debates y desafíos pendientes. Referidos al rol y responsabilidad que se establece al formar parte de una institución pública, al compromiso social que esto significa y a la necesidad de revisar las competencias presentes y necesarias de construir para estar a la altura de la complejidad social que caracteriza a nuestro país y a América Latina.

Capítulo 3 Evaluación de políticas y programas públicos en Argentina: Hacia un mapa diagnóstico de la evaluación en el Estado a nivel nacional

El objetivo de este capítulo es analizar el desarrollo reciente y desafíos que la evaluación presenta en Argentina.

El estudio sobre calidad institucional en Argentina, basado en una serie de entrevistas y análisis documental, tuvo como propósito conocer el marco institucional en el cual el tema central de esta tesis, la evaluación de políticas y programas, se desarrolla.

En las entrevistas, se dedicó en segundo lugar un importante espacio a la evaluación. El interés estuvo en conocer las perspectivas de los y las expertas en cuanto al desarrollo actual de la temática en el Estado Nacional.

Estas entrevistas, luego formaron parte de un estudio más amplio, realizado además en varias provincias argentinas, con el objetivo de conocer el grado de desarrollo de la evaluación en los gobiernos provinciales³⁴.

A continuación compartimos en primer lugar una breve referencia a la legislación nacional sobre evaluación (“Mapa de la evaluación” Op.Cit.), y luego una síntesis de las respuestas construidas en las entrevistas, que colaboran en la descripción de la “situación país Argentina” respecto de la evaluación de políticas y programas públicos.

³⁴ “Mapa diagnóstico de la Evaluación en Argentina”, construido por integrantes de la Red Evaluar, financiado por Evalpartner, coordinado por Paula Amaya y Natalia Aquilino 2014 – 2015, el capítulo sobre legislación nacional contó con la participación de Marcela Lacueva. Los resultados provinciales no fueron tomados en cuenta en esta tesis.

Legislación nacional sobre evaluación

Este no pretende ser un relevamiento acabado de las normas existentes en la materia, sino que constituye una primera aproximación al estado de situación de la evaluación en la Argentina.

En general, el *marco legal* nos permite tener una primera mirada de las instituciones, ya que las normas fijan las bases sobre las cuales las instituciones se construyen y determinan su naturaleza y alcance.

La normativa refleja que todavía no existe **un sistema integral de monitoreo y evaluación de políticas públicas** que defina objetivos, funciones, alcance, responsabilidades, estándares, etc. Los sistemas de seguimiento y evaluación (SYE) que presentan estas normas son independientes entre sí.

Del relevamiento realizado podemos observar que el alcance de los sistemas de M&E están concentrados en cuatro ámbitos: Ministerio de Economía, Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio de Educación y Consejo Nacional de Políticas Sociales.

El único caso en el que la normativa se relaciona de alguna manera y se complementa es en el vinculado al tema presupuestario.

No obstante las denominaciones de los diferentes sistemas de M&E, de este conjunto de normas se desprende que éstos están orientados más al de seguimiento de la inversión, del gasto y de la ejecución de los fondos públicos, que a la evaluación de políticas:

El **Sistema Nacional de Inversiones Públicas (Ley 24.354)**, es el encargado de formular anualmente y gestionar el plan de inversiones públicas y de actualizar el inventario de proyectos de inversión pública nacional. Para el cumplimiento de este objetivo la Dirección Nacional de Inversión Pública, como órgano responsable del sistema, entre otras acciones, establece y elabora indicadores pertinentes y criterios de decisión a utilizar en la formulación y evaluación de los programas y proyectos de inversión pública y controla la formulación y evaluación de los proyectos de inversión realizados en las jurisdicciones, en cuanto al cumplimiento de las metodologías, pautas y procedimientos establecidos.

Mediante el **Programa de Evaluación de Calidad del Gasto (Ley 25.152)** se llevan a cabo evaluaciones de los costos de los servicios a cargo del Estado en relación a sus resultados, diseñando estándares de calidad. Asimismo, se realiza el seguimiento de la ejecución de los acuerdos-programa. Éstos últimos son acuerdos que se celebran entre el Jefe de Gabinete de

Ministros y los máximos responsables de Ministerios, Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social orientados a: el desarrollo de capacidad para incrementar la producción de los organismos públicos a través de compromisos medibles y cuantificables respecto a la producción de bienes y servicios; y el cumplimiento dentro de parámetros de eficiencia, economicidad y eficacia de las metas físicas signadas a los programas presupuestarios (**Decreto 103/01 - Plan Nacional de Modernización**).

Por otra parte, para estas jurisdicciones o entidades incorporadas al régimen de los Acuerdos Programa se creó el **Sistema Administrativo de Unidades Ejecutoras de Programa (Decreto 992/2001)** a los fines de la gestión de un determinado programa presupuestario. El Decreto establece como uno de los requisitos para la aprobación de las Unidades Ejecutoras de Programas el Compromiso de Resultados de Gestión, que debe 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. La norma además indica que estos 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.

Por su parte, la **Ley 24.156 (Administración Financiera y Sistemas de Control)** establece el Sistema de Seguimiento Físico-Financiero. A través de la Oficina Nacional de Presupuesto se realiza un seguimiento trimestral de metas físicas y financieras vinculadas a la provisión de bienes y servicios de los programas presupuestarios.

En las áreas de políticas sociales y educativas podemos identificar dos sistemas:

- **El Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales – SIEMPRO (Decreto 1836/2009):** proporciona información sobre actividades, recursos, beneficiarios y resultados de los programas sociales implementados por distintos ministerios. Según su sitio web entre 1996 y 2007 se realizaron 36 evaluaciones, pero no se publican los informes de resultados de dichas evaluaciones.
- **La Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa - DiNIECE (Decisión Administrativa N° 20 (08/04/2002):** es responsable de: a) el desarrollo y la sustentabilidad del Sistema Federal de Información Educativa; b) las acciones de evaluación del sistema educativo nacional; c) el diseño y desarrollo de

investigaciones vinculadas con la formulación de las políticas educativas y evaluación de programas. En este caso, el sitio web es más completo y puede accederse a información estadística e informes de evaluaciones. Llamativamente este sistema está regulado por la norma de menor rango de la jerarquía normativa (Decisión Administrativa).

En el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros los objetivos relativos al monitoreo y evaluación de políticas establecidos por el **Decreto 22/2011**, son desarrollados, entre otras acciones, a través de tres programas:

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

Por lo expuesto, se puede decir que, existen normativas específicas que en algunos casos refieren a sistemas institucionalizados de evaluación, lo cual nos estaría hablando de ciertas capacidades instaladas en relación a la misma. Por otro lado, el hecho de que no se haya creado todavía una instancia superior de evaluación, retrata la carencia de una legislación que tome el tema desde una perspectiva integradora³⁵.

³⁵ A finales de 2015, cuando fue escrita la parte final de este documento, existían en el Honorable Senado de la Nación dos proyectos vinculados a la creación de una instancia superior de promoción de la evaluación de políticas y programas públicos.

Estado de situación de la evaluación en Argentina: Una mirada desde los actores

Tal como se presentara en el capítulo sobre metodología, este diagnóstico ha sido construido en función de las respuestas de los y las entrevistadas, actores relevantes, referentes en temas de gestión y planificación de políticas públicas. A continuación compartimos la síntesis y análisis de respuestas de las personas entrevistadas.

Reflexión sobre el concepto de evaluación ¿Qué significa evaluar?

Hubo coincidencias a la hora de proponer una definición de evaluación por parte de las personas entrevistadas. A continuación compartimos respuestas textuales de algunas entrevistas:

“Evaluar es realizar una mirada, una revisión, un análisis crítico sobre un programa o una política”.

“Esa reflexión producto de la evaluación, además tiene que generar un cambio en la situación, política o programa evaluado”.

“El mismo proceso de la evaluación es aprendizaje, la sistematización de la experiencia, es aprendizaje y ganancia para las instituciones públicas y la ciudadanía, al generar una “memoria” de lo realizado”.

“Evaluar promueve un conocimiento sobre las políticas y su implementación. Implica conocer como salieron las cosas ¿Para qué? Para mejorar la intervención pública. La evaluación sirve para determinar que funcionó y que no en la implementación de una política”.

“Si la finalidad de la planificación del desempeño de las políticas públicas es dar respuesta o satisfacer alguna problemática de la sociedad, las evaluaciones deben aportar el balance de lo realizado en ese sentido, deben proponer una mirada integral de lo sucedido”.

“La evaluación implica valorar de forma articulada, de forma integral, lo hecho”.

Encontramos coincidencia en que evaluar es analizar, sistematizar, valorar, aprender. De acuerdo a las personas entrevistadas, la evaluación debe estar relacionada con la mejora y la toma de decisiones en el ámbito público, la evaluación debe ser integral, y articulada. Evaluar es reflexionar sobre lo hecho.

Es importante el énfasis puesto por las personas respecto de la “utilidad” de la evaluación. De acuerdo a la mayoría de las respuestas, la evaluación se encuentra relacionada con la reflexión y el aprendizaje.

Es interesante tener en cuenta que en las entrevistas no surgieron mayormente respuestas que ligaran a la evaluación principalmente con la rendición de cuentas, la transparencia y el control de gestión.

Esta tendencia en las respuestas resulta muy importante, porque puede dar cuenta de percepciones sobre la evaluación ligadas al aporte para mejorar el proceso de toma de decisiones sobre las políticas y los programas.

Experiencias reconocidas: las fortalezas de la evaluación a nivel nacional

Una minoría de las personas entrevistadas, enunciaron conocer experiencias de evaluación realizadas en los últimos años. Algunas de ellas afirmaron saber que existen, pero no conocerlas.

Este dato es llamativo por diferentes cuestiones. En primer lugar, porque todas las personas entrevistadas tienen una reconocida trayectoria en temas de gestión de políticas públicas, y han sido protagonistas de los cambios ocurridos en los últimos años en el Estado Nacional. Por lo tanto la respuesta puede estar diciéndonos, que, dentro del conjunto de saberes, referencias, prácticas, conocimientos relacionados con la planificación, las iniciativas de fortalecimiento institucional, los desafíos, los modelos de gestión pública, la evaluación es un tema que todavía no ha tomado un lugar destacado.

Esta idea surge debido a que, personas que han sido participes de cambios institucionales importantes a nivel nacional y destacadas por sus producciones teóricas y la incidencia que estas han tenido en la formación de los y las profesionales de la gestión y las políticas públicas, han contestado que poco saben o conocen en materia de experiencias de evaluación llevadas a cabo.

Este es un tema trascendental para la materia. Y nos permite reflexionar sobre la siguiente hipótesis ***“La evaluación no ocupa todavía un lugar preponderante, no sólo en la agenda de quienes diseñan y gestionan las políticas, sino además en la agenda de los ámbitos***

dedicados a la promoción y el estudio de las mejoras, fortalecimiento e innovación estatal”.

En segundo lugar, este dato nos lleva a pensar que, o las experiencias de evaluación no son todavía frecuentes a nivel nacional, o estas han sido poco difundidas y socializadas.

Entendemos que suceden las dos cosas. Por un lado, en materia de mejora del accionar estatal, las prácticas de evaluación no forman parte de las experiencias más destacadas llevadas a cabo en los últimos años. Esto nos puede llevar a una segunda hipótesis ***“Resulta necesario promover y multiplicar la puesta en marcha de experiencias de evaluación de políticas y programas públicos a nivel nacional en Argentina”.***

Pero además, las experiencias de evaluación que si han existido, no suelen conocerse de forma extendida, ni siquiera en los ámbitos dedicados a proponer la mejora de las instituciones.

Por lo tanto, podemos inferir que ***“Las experiencias de evaluación llevadas a cabo en la administración pública nacional, no han sido socializadas de forma extendida, y por lo tanto sería importante poner más empeño en difundirlas”.***

Ahora, proponemos recorrer las respuestas de las personas entrevistadas, que son muy valiosas para debatir sobre estas hipótesis, y caracterizan las prácticas de evaluación conocidas.

Observamos referencias, experiencias y prácticas de evaluación conocidas por las personas entrevistadas. Se destaca la existencia de evaluaciones sectoriales, y los diferentes intentos que el gobierno nacional realiza para avanzar hacia la conformación de un sistema integrado de evaluación, aunque se advierte que esto todavía no ha sido posible.

Refieren a evaluaciones provenientes del Programa Asignación Universal por Hijo (AUH), el Plan Conectar Igualdad, las evaluaciones del Ministerio de Ciencia y Técnica, las evaluaciones de calidad, las evaluaciones de los programas educativos (sobre el Programa FINES, sobre los bachilleratos populares, por tomar sólo dos ejemplos).

Se enuncian las iniciativas de evaluación de diferentes programas en conjunto entre Ministerios y Universidades Nacionales, como ejemplos se relatan las evaluaciones de los programas sociales "Argentina Trabaja" y "Ellas Hacen", o aquellas llevadas a cabo en SIEMPRO.

Se hace referencia a la iniciativa de la Jefatura de Gabinete en el año 2013, se nombran intentos desde la Subsecretaría de evaluación presupuestaria, junto con Jefatura de Gabinete y Coordinación Administrativa, y la Secretaría de Hacienda para la construcción de un programa de evaluación nacional.

Aun así, **coinciden las personas entrevistadas, en que el mayor desafío es lograr un sistema integral a nivel nacional de planificación y evaluación de políticas y programas públicos.**

Las instituciones donde se reconocen experiencias de evaluación llevadas a cabo son:

- ANSES.
- Ministerio de Economía.
- Ministerio de Salud.
- Ministerio de Ciencia y tecnología.
- Ministerio de Trabajo.
- Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Educación.
- El INAP (Instituto Nacional de Administración Pública).

Se destaca que si hay experiencias interesantes a nivel de programas y proyectos, y se nombran las siguientes:

- Las evaluaciones que ANSES realiza sobre diferentes programas, entre ellos la AUH y el Programa Conectar Igualdad.
- Las evaluaciones de CONEAU sobre las universidades.
- Las evaluaciones institucionales, el seguimiento y monitoreo en el Ministerio de Ciencia y técnica.
- La evaluación de los programas sociales Ellas Hacen y Argentina Trabaja en La Plata, coordinadas por la Pro Secretaría de Políticas Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

Se advierte un aumento progresivo y lento de prácticas evaluativas, casos especiales de evaluaciones institucionales, sin existir sin embargo, articulación entre las diferentes experiencias.

Impulsos recientes: las oportunidades de la evaluación a nivel nacional

Las respuestas a esta pregunta se dividen en tres grupos. El primero, y el más numeroso, responde que **sí se han extendido las prácticas evaluativas**. El segundo, expresa no saber o no conocer si se han extendido, en relación a que no todas las personas entrevistadas conocían las experiencias llevadas a cabo. Un número menor de personas entrevistadas, entiende que no se han extendido las experiencias de evaluación en los últimos años en Argentina, aunque consideran que se advierte una mayor complejidad en el tratamiento del tema.

Todos consideran que existe una revalorización de la evaluación pese que todavía no se advierten acuerdos difundidos sobre su importancia. Resaltan que es más explícita hoy en día la relación de la evaluación con la mejorara de la calidad de las políticas.

Lentamente, el Estado va incorporando estos procesos e institucionalizando espacios de evaluación.

Quienes afirman que se extendieron, hacen referencia a los intentos de crear una Agencia de Evaluación, a los esfuerzo promovidos por la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), al propio Programa de Evaluación de Políticas que la jefatura ha impulsado.

Se nombra el impulso de la JGM en la idea de una “sociedad de gobierno abierto”, La incorporación del E-GOV como favorecedor de la evaluación presupuestaria y de las políticas públicas o el programa de metas estratégicas de la JGM.

Se enuncia que todavía no existe una instancia de evaluación de la integralidad de las políticas, sino por el contrario todas corresponden a políticas, programas o procesos intermedios.

Se advierte que quizás, acercándonos a la finalización de un periodo de gestión, se den las condiciones propicias para avanzar más en materia de evaluación.

“Si los avances en planificación han sido experimentales, reales pero no sistemáticos, tenemos que decir que en evaluación, los avances son todavía menos formalizados. Las preocupaciones por la evaluación son tardías, y tienen que ver con los avances a pasos lentos en planificación”.

Quienes consideran que no se han extendido las prácticas de evaluación como tal, sostienen que en los años noventa se realizaban más evaluaciones. Y agregan que hoy resulta necesario desarrollar nuevas formas de evaluación, con miradas más relacionadas con los resultados sociales de las políticas, se resalta la importancia de involucrar al ciudadano y establecer una mirada integral sobre la gestión de estas políticas.

Evaluación y calidad de las políticas públicas

En este aspecto, fue contundente la respuesta afirmativa a la pregunta sobre si existe relación entre calidad de las políticas y evaluación. Se entiende que, si no se articulan planificación, gestión de procesos y evaluación, no se pueden sistematizar los resultados de las políticas en términos sociales o de mejora de las condiciones de vida.

En las entrevistas se advierte que la evaluación es considerada una estrategia útil para orientar el sentido, hacia donde deben direccionarse las decisiones en función de los resultados alcanzados. Para mirar de forma integral y articulada las políticas y sus resultados.

Así, es compartida la afirmación de que la evaluación se encuentra relacionada e incide en la calidad institucional. Coinciden las personas en que el proceso de planificación de políticas debería realizarse de manera más integral, y generar a su vez mayores condiciones para mejorar su consistencia. La calidad y legalidad de los procesos, y la solvencia de los sistemas de trabajo, son importantes en términos de implementación, pero que la calidad institucional estaría sustentada en los buenos resultados, y estos solo pueden ser considerados y valorados a través de la evaluación de políticas y programas.

En definitiva, de acuerdo a la opinión de las personas entrevistadas, **no se puede buscar y lograr calidad institucional sin evaluación**. Es la relación entre conocimiento y acción. Es necesario integrar y articular planificación, gestión y evaluación. Además de incidir en la calidad institucional en términos de resultados, la evaluación integrada a la planificación ordena los diferentes aspectos de la gestión, por ejemplo, el desempeño de las personas.

Otra cuestión frecuente en las entrevistas que, la posibilidad de que esta relación entre conocimiento y mejora de la calidad tenga sentido depende tanto de los liderazgos como de los equipos de gestión.

“La política es el motor de las capacidades de gobierno, que pueden redundar en la calidad institucional”.

La evaluación es central para obtener información en tiempo real y de primera mano, sobre posibles desviaciones. Aporta a la construcción de conocimiento para el análisis crítico, la mejora y el agregado de valor. La evaluación forma, puede mejorar los diseños y las prácticas. Se advierte que muchas veces las instancias de diseño están más alejadas, pero no así las de las prácticas.

Se encuentra además, opiniones acerca de la necesidad de planificar la evaluación, para que esta tenga incidencia en la calidad institucional. El diseño y el para qué de la evaluación, quiénes usarán la información, cómo se va a difundir, quiénes van a participar de la evaluación.

La evaluación es importante en el marco de una definición de calidad institucional que ponga el foco en los resultados sociales más que en los procesos o las formas.

Un capítulo aparte ha sido el tratamiento sobre los actores involucrados en la evaluación. Se propone diferenciar aquellos que agregan legitimidad al proceso de evaluación, de aquellos que resultan centrales para valorar en sí la política o programa en cuestión.

Desafíos y condiciones necesarias para profundizar el desarrollo de sistemas y/o iniciativas de evaluación de políticas públicas

Las respuestas a estas preguntas han sido más que interesantes, y seguramente se constituyan en una fuente de reflexión en los diferentes ámbitos que se relacionan con la evaluación de políticas y programas públicos. A continuación se presentan las principales respuestas agrupadas por temas, a la pregunta ¿Qué hace falta para profundizar el desarrollo de sistemas y / o iniciativas de evaluación en Argentina de acuerdo a la opinión de las personas entrevistadas?

- Fortalecer capacidades y compromisos de liderazgos políticos y equipos de gestión en temas de planificación y evaluación.
- Promover una expresión clara y explícita comunicación de los objetivos de gestión de cada gobierno.

- Promover la temática evaluación en los ámbitos de construcción política y en la agenda de políticas.
- Discutir acerca de la noción de resultados, dado que en los sistemas políticos hay escasos incentivos para perseguir ni mostrar resultados a largo plazo.
- Mejorar los circuitos de construcción de información sobre las políticas y programas.
- Promover la creación de un sistema integrado de evaluación centrado en el poder ejecutivo, en los resultados en términos políticos y de gestión.
- Fortalecer la articulación normativa entre presupuesto, planificación y gestión.
- Fortalecer los niveles de articulación entre la producción académica y la gestión de las políticas.
- Fortalecer la comunidad de profesionales de la evaluación: sus capacidades para construir propuestas de evaluación viables, diseñar herramientas atractivas y ágiles, comprender el lenguaje de la política y la toma de decisiones, los tiempos diferenciados entre la producción de conocimiento académica y la toma de decisiones, entre otras cuestiones.
- Promover la práctica de la evaluación hacia el interior de las instituciones. Los equipos de gestión deben ser parte del proceso de evaluación si se pretende aportar a la toma de decisiones.
- Difundir una cultura de la evaluación centrada en el aprendizaje, y desligarla del “miedo” a mostrar debilidades.

Las entrevistas realizadas nos permiten aproximarnos a una serie de reflexiones acerca del diagnóstico y desafíos en materia de evaluación, a nivel nacional en el Estado argentino.

En primer lugar, compartimos dos reflexiones generales, y sustanciales, sobre el contexto de la evaluación. Una de ellas, la situación de la evaluación en los sistemas políticos.

Parece necesario tener en cuenta que los sistemas políticos, plantean un desfase de tiempos entre el interés político, marcado por los premios y castigos (electorales) en materia de permanencia, o distanciamiento de los responsables de las políticas y los tiempos en los cuales las políticas y los programas pueden ser evaluados arrojando datos significativos para el

desarrollo a mediano plazo y sus efectos en términos *sociales* “*los resultados se van a ver más allá de los periodos electorales*”.

Este aspecto resulta de extrema importancia a la evaluación, o quizás al lento desarrollo que la misma ha adquirido.

Esta cuestión no se presenta como positiva o negativa, simplemente es un dato necesario de tener en cuenta, ya que no apoya al fortalecimiento de prácticas de evaluación.

Con lo cual, podemos plantear como primera hipótesis de reflexión la siguiente idea

Como dato marco de la evaluación, se debe tener en cuenta el desfase entre “tiempos electorales” y / o “tiempos de permanencia en los cargos políticos” y los “tiempos de evaluación para visualizar resultados sociales de las políticas” a la hora de diseñar estrategias de sostenimiento de la evaluación.

La cuestión es que, si sólo tenemos en cuenta los incentivos propios de la administración, no será posible instalar efectivamente la práctica de la evaluación en las esferas políticas.

Se advierte por otro lado que las organizaciones públicas, sus integrantes, su historia, sus prácticas, están escasamente imbuidas de una cultura que tienda a la evaluación. No forma parte de la cultura institucional, según las personas entrevistadas, no es constitutivo del común de las instituciones, la cuestión de la evaluación.

Por lo tanto, en este ámbito queda mucho camino por recorrer. En primer lugar identificando las causas de esta característica, desde un abordaje interdisciplinario que aborde la cuestión desde la complejidad que implica.

Podemos afirmar una segunda hipótesis referida a que **parece necesario profundizar en primer lugar la comprensión de las instituciones públicas argentinas del Estado Nacional, estableciendo las causas para explicar el escaso desarrollo de la cultura de la evaluación en la administración, si este existiera, y el análisis de las principales estrategias disponibles para poder promover mayores niveles de compromiso institucional con la temática.**

Ahora, ya en términos más específicos, se comparten reflexiones puntuales sobre diferentes aspectos de la evaluación.

Reflexión sobre la importancia de promover instancias de evaluación al interior de las instituciones

Hubo importantes referencias valorativas positivas a la evaluación interna. Coinciden varias personas en que, si se trata de evaluaciones que intenten promover el aprendizaje y la mejora de las políticas y programas, estas tienen que ser internas, contando con la más extensa participación de los actores que conforman la institución. Consideran que ante el propósito transformador de la evaluación, las evaluaciones externas tienen un valor relativo, no funcionan o funcionan en menor medida como insumo para la mejora de la implementación de las políticas.

Por lo tanto, podemos inferir que, **el mayor potencial de la evaluación consiste en involucrar activamente a las personas que conforman la institución evaluada (lo cual no indica que la evaluación deba ser “interna” o “externa”). Los procesos de evaluación deben estar liderados por miembros de la institución, aunque puedan intervenir otras personas o instituciones, en un rol de asistencia metodológica, facilitando y promoviendo el proceso.**

En el mismo sentido, se reflexionó sobre el rol del evaluador. Se destacó que este tiene que ser un acompañante de los procesos de evaluación. La complejidad de la gestión impide que alguien, externo, pueda valorarla íntegramente. El evaluador debe ser un facilitador, para que los actores que están en la gestión puedan sistematizar, valorar, analizar... desde afuera enteramente, no se pueden comprender totalmente una política, un programa, una institución.

Sistematización de experiencias

Algunas personas refieren a que siempre se realizan evaluaciones en la gestión, aunque sea con escasos niveles de sistematización. Es necesario sistematizar estas experiencias, para pensarlas en cualquier proceso de diseño de política pública. Si se fortalecieran las instancias de articulación, sistematización y socialización de las experiencias, se aumentaría positivamente la viabilidad, eficacia y pertinencia de las políticas.

Por lo tanto, podemos pensar que **un desafío interesante resultaría emprender iniciativas de sistematización, análisis y socialización de experiencias de evaluación, con el propósito de profundizar el material disponible para la reflexión y el aprendizaje de personas e instituciones que quizás estén interesados en llevar a cabo experiencias de evaluación.**

Socialización y difusión de los resultados de las evaluaciones

Hay además una reflexión sobre las cuestiones vinculadas a la comunicación de los resultados de la evaluación, ante la necesidad quizás de distinguir la producción de información, con la socialización de la misma.

Una de las personas entrevistadas opinó:

“Es necesario mirarse, pero la elección acerca de “si te dejas puesto lo que viste o no”, es otro tema. Hay que mirarse, no para contarse las costillas, sino para saber sobre las políticas, sobre cómo sucedieron, sobre sus resultados. Y luego decidir que se socializa y que se guarda para la intimidad del equipo de gestión de las mismas”.

Se advierte un interés particular en debatir estas cuestiones, ya que algunas personas entrevistadas asocian el escaso desarrollo de la evaluación con el “miedo” a ser “juzgado” o mostrarse débil frente a los otros.

Dado que este es un tema sensible, quizás resultara interesante **promover espacios de reflexión conjunto respecto de las estrategias de comunicación de los resultados de la evaluación.**

Fortalecimiento de las redes de evaluación e instancias de intercambio

Se advierte un crecimiento de los ámbitos de debate, se discute quien tiene que evaluar y para qué, tal vez mirando las experiencias de otros países, por un lado y por el otro para poder mostrar resultados. Circula cada vez más la intención discursiva o voluntad de evaluar, pero todavía hay mayor énfasis en la lógica de la planificación y el monitoreo y en los sistemas de calidad.

Existen discusiones muy ricas y recientes en la temática, por ejemplo, referidas a la evaluación de impacto, se le asignan diferentes significados todavía.

Las reflexiones sobre los diferentes aspectos de la evaluación, nos dan pie a sugerir que esta práctica puede, con ciertos requisitos colaborar en la mejora de los procesos de tomas de decisiones en los diferentes niveles relacionados con el diseño e implementación de las políticas y programas públicos.

La idea que sostiene esta tesis es que las prácticas descontextualizadas y parciales de evaluación no serían potentes en este sentido. Por lo tanto, se propone y promueve, en base al

diagnóstico compartido de varios países de la región y las características especiales de Argentina, la consolidación de una concepción y práctica integral de la evaluación. En los capítulos que siguen y dan cierre a esta tesis, se desarrollan los conceptos centrales que definen una perspectiva integral de la evaluación, y se trata un caso de evaluación, a modo de ejemplo, entendiendo que concentra varios de los elementos que conforman esta perspectiva.

Capítulo 4: El caso de evaluación del Conectar Igualdad

El propósito de este capítulo es presentar un caso paradigmático de práctica de evaluación, que presenta ciertas características vinculadas con la perspectiva de evaluación integral propuesta por esta investigación.

Se trata de la evaluación del Programa Conectar Igualdad en Argentina, encargada por el Ministerio de Educación de la Nación, fue realizada entre los años 2011, 2012 y 2015 por un conjunto de universidades nacionales, abarcando todo el territorio nacional. El diseño, formulación e implementación de la evaluación estuvo a cargo de un equipo interdisciplinario externo a la gestión propia del programa, pero no a la institución estatal, mientras que la coordinación del proceso la realizó el propio Ministerio de Educación, a través de los responsables del Programa Conectar Igualdad.

Se evaluaron los aspectos educativos más importantes, a través de la perspectiva de diferentes tipos de actores, entre los que se incluyen equipos nacionales, ministerios provinciales, escuelas, docentes, estudiantes, familias y otros referentes de la comunidad educativa.

En el marco de esta investigación que trata sobre el diagnóstico y las condiciones posibles de desarrollo de la evaluación en América Latina en general y Argentina en particular, el caso Conectar Igualdad presenta ciertas características plausibles de ser tenidas en cuenta para ejemplificar y caracterizar una buena práctica de evaluación.

Concretamente, es de interés analizar si la evaluación del Programa Conectar Igualdad ha sido novedosa en sus estrategias, si ha logrado que el programa fuera analizado de forma integral, de qué manera se socializaron sus resultados, quienes han sido los actores de la esfera académica, estatal y social involucrados, si pudo incidir en el fortalecimiento de la capacidad de articulación entre el saber construido en la universidad pública y las decisiones estratégicas del poder ejecutivo nacional.

En cuanto a los procesos, es de interés analizar si la evaluación del Conectar Igualdad, permitió llevar a cabo un proceso participativo, interinstitucional e interdisciplinario de evaluación de una política pública, incluyendo tanto en el diseño como en la implementación, a la pluralidad de actores relacionados con la política.

Esta sección relata la experiencia, a través de la hipótesis general de que ha tenido elementos altamente innovadores en la práctica evaluativa de un programa nacional de grandes

dimensiones, y que si así fuera, es posible que su socialización sea de utilidad a la promoción de otras evaluaciones³⁶.

Antes de relatar la experiencia de evaluación, situaremos al Programa Conectar Igualdad en el contexto de las políticas educativas llevadas a cabo en Argentina en los últimos años.

³⁶ Tal como se expresara en el apartado sobre metodologías, la tesista fue integrante del equipo evaluador del programa Conectar, estando a cargo del equipo de evaluación de una de las 15 universidades participantes, la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

El sistema educativo argentino³⁷³⁸

El sistema educativo argentino es el conjunto organizado de servicios y acciones educativas reguladas por el Estado, que posibilitan el ejercicio del derecho a la educación. Este Sistema está integrado por los servicios de educación de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión social, de todas las jurisdicciones del país, que abarcan los distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación, definidos en la Ley N° 26.206. El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de manera concertada y concurrente, son los responsables de planificar, organizar, supervisar y financiar el sistema educativo nacional; debiendo garantizar el acceso a la educación en todos los niveles y modalidades, creando y administrando establecimientos educativos de gestión estatal. A su vez, el Estado nacional crea y financia las Universidades Nacionales.

El sistema educativo argentino brinda servicio educativo a un total de 11.916.081 alumnos en 41.284 establecimientos educativos de los niveles inicial, primario, secundario y/o superior no universitario y en 106 instituciones universitarias.

Luego de las sucesivas transferencias de esta competencia a las provincias (años 1978 y 1992), la administración de las instituciones educativas (gestión y organización de manera principal) quedó en manos de las provincias (estados federales) y de la CABA.

La educación es obligatoria desde la edad de cuatro años y hasta la finalización de la escuela secundaria.

La estructura del Sistema Educativo comprende **cuatro niveles** (Educación Inicial, Educación Primaria, Educación Secundaria y Educación Superior) y **ocho modalidades**³⁹.

³⁷ <http://portal.educacion.gov.ar/sistema/> visitado el día 15/06/2014

³⁸ En marzo de 2016, al terminar la escritura de esta tesis, la realidad política nacional, educativa y del programa en particular son muy diferentes. Eso no quita particularidad al proceso de evaluación llevado a cabo. Pero se entiende necesario aclarar este dato. De hecho, el 4 de marzo de 2016, el equipo de trabajo del Programa Conectar Igualdad fue despedido <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-293798-2016-03-04.html> nota "El gobierno colgó las netbooks"

³⁹ La **educación Inicial** comprende a los/as niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años de edad inclusive, siendo obligatorio el último año.

La **educación primaria y secundaria** tiene una extensión de 12 años de escolaridad. Las jurisdicciones pueden optar por una estructura que contemple 7 años de primario y 5 de secundario o bien de 6 años de primario y 6 de secundario.

Las escuelas secundarias de gestión estatal son 9685, de las cuales 3.220 están situadas en la Provincia de Buenos Aires. El total de estudiantes del nivel secundario en todo el país es de 3.500.00 (El redondeo es nuestro)⁴⁰

El Programa Conectar Igualdad se inserta en un contexto de fuerte inversión educativa, que alcanzó el año 2010 el 6,47% del PBI, mientras que en el 2003, se destinaba un 3,68% del PBI a la inversión educativa (DINIECE, 2012)

De acuerdo al secretario general de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), Argentina está a la vanguardia educativa en el campo tecnológico en Latinoamérica gracias a los planes gubernamentales que puso en práctica, entre ellos Conectar Igualdad⁴¹.

La **educación Primaria** comienza a partir de los 6 años de edad. Consta de 6 o de 7 años según decisión de cada jurisdicción.

La **educación Secundaria** consta de 6 o 5 años según cada jurisdicción lo determine. Se divide en dos (2) ciclos: un Ciclo Básico, de carácter común a todas las orientaciones y un Ciclo Orientado, de carácter diversificado según distintas áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo.

La **educación Superior** comprende:

Universidades e Institutos Universitarios, estatales o privados autorizados, en concordancia con la denominación establecida en la Ley N° 24.521.

Institutos de Educación Superior de jurisdicción nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de gestión estatal o privada.

⁴⁰ **Fuente:** Dirección Nacional de Información y Evaluación de la calidad Educativa (DINIECE). Anuario Estadístico 2012 <http://dineece.me.gov.ar/> visitado el día 6/6/2014

⁴¹ Alvaro Marchesi V Reunión del Consejo Rector del Instituto de Evaluación y Seguimiento de las Metas Educativas. Lima, Perú

El programa Conectar Igualdad

El Programa Conectar Igualdad (PCI) fue creado por el Decreto 459/10 como una política de inclusión digital de alcance federal, distribuyendo entre 2010 y 2013 la cantidad de 3.500.000 de netbooks a cada estudiante y docente de las escuelas de educación secundaria, de educación especial y de los institutos de formación docente de gestión estatal de todo el país. Asimismo, distribuye netbooks a los docentes de la modalidad domiciliaria y hospitalaria. La entrega es acompañada por acciones de desarrollo profesional destinadas a los docentes y la elaboración de propuestas educativas con el objeto de favorecer la incorporación de las TIC en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

El Programa contempla el uso de las netbooks tanto en la escuela como en los hogares de los alumnos y de los docentes, y se completa con una serie de recursos didácticos, programas, medios, capacitaciones y otras estrategias destinadas a fortalecer la inclusión de las nuevas tecnologías en la escuela.

Según los documentos producidos por el Ministerio de Educación de la Nación, *“El PCI se constituye en una estrategia educativa destinada a revalorizar la escuela pública, mejorar los aprendizajes y reducir las brechas sociales, educativas y digitales a través de la provisión de netbooks a alumnos y docentes, la actualización de las formas de enseñanza, el fortalecimiento del rol docente y la producción de recursos y contenidos pedagógicos. Conectar Igualdad se propone reducir la brecha digital y mejorar la calidad de la educación pública en la escuela secundaria, al promover valores como la integración y la inclusión social. Conectar Igualdad (en adelante PCI) se propuso mejorar el acceso a recursos tecnológicos e información sin distinción de grupo social, económico ni de las más diversas geografías, tanto rurales como urbanas”*

Los conceptos que sostienen el Programa tienen relación con una comprensión del Estado Nacional como garante de una educación integral, permanente, equitativa, gratuita y de calidad que debe adoptar las medidas de acción que efectivicen la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas.

El Programa Conectar Igualdad ha sido diseñado e implementado a través de una labor articulada entre la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y los Ministerios de Educación y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Sus objetivos son la inclusión digital, social y educativa, con el

objeto de revalorizar la escuela pública, transformar la educación e incrementar los niveles de calidad educativa.

La ANSES contribuye a la financiación del Programa, la definición y elaboración de los instrumentos necesarios para la adquisición y distribución del equipamiento, que incluye las computadoras portátiles, los servidores escolares, los elementos que conforman la red de conectividad interna, entre otros.

El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios es el organismo responsable de garantizar la conectividad de banda ancha a todos los establecimientos escolares que se incorporan al Programa. A través de la articulación con el Programa “Argentina Conectada” y el Programa “Internet para Establecimientos Educativos”, se han diseñado distintas estrategias que toman en cuenta el tipo de conectividad que mejor se adapte a cada escuela, atendiendo a los requerimientos específicos de cada provincia, la ubicación de los establecimientos, la factibilidad técnica y las áreas de cobertura. Este proyecto incluye distintas estrategias como ser la contratación de proveedores de Internet, la dotación de antenas satelitales para las escuelas de zonas alejadas y de baja factibilidad técnica, entre otras.

El Programa “Internet para Establecimientos Educativos”, creado por resolución 147/10 de la Secretaría de Comunicaciones, se implementa mediante la utilización de los recursos del Fondo Fiduciario del Servicio Universal, conformado por el aporte de las empresas de telecomunicaciones equivalente al uno por ciento (1%) de la totalidad de los ingresos devengados por la prestación de los servicios. En este sentido, es remarcable que son las mismas empresas proveedoras de servicios las que financian la conectividad de las escuelas.

La cobertura de las escuelas se realiza de manera paulatina mediante la inclusión de los establecimientos educativos en procesos licitatorios.

La Jefatura de Gabinete de Ministros tiene la responsabilidad de establecer las políticas de seguridad física y lógica de los equipos y redes escolares.

El Ministerio de Educación de la Nación es el responsable de definir la estrategia educativa para llevar adelante el Programa. Su función la realiza acordando en el seno del Consejo Federal de Educación (CFE) la política educativa, sus dimensiones, implementación y evaluación.

Entre sus competencias, lleva a cabo diferentes y variados programas de formación y acompañamiento docente para la inclusión de las nuevas tecnologías en las aulas, con el

objetivo principal de fomentar la introducción de las TIC en los métodos de enseñanza en la secundaria, de manera que impacte en la mejora del aprendizaje.

La puesta en marcha del programa ha significado importantes procesos de cambio en todos los niveles educativos y su trascendencia social lo ubica en una de las decisiones del gobierno nacional quizás con mayor impacto en los últimos años. A continuación compartimos entonces la experiencia de evaluación de la misma que ha llevado a cabo el Ministerio de Educación de la Nación.

Evaluación del Programa Conectar Igualdad: Relato de una experiencia de evaluación integral⁴²

En este apartado nos proponemos presentar las características que asumió el proceso de evaluación del Programa Conectar Igualdad, socializando los principales aspectos que consideramos la vuelven una práctica innovadora, apropiada, viable y potencialmente de referencia para la evaluación de otras políticas y programas de la región. Hemos organizado el relato en **cinco partes**, con el fin de facilitar la comprensión de los diferentes momentos que conformaron la evaluación del programa.

a- Convocatoria a las Universidades públicas por parte del Ministerio de Educación

A comienzos del año 2011 (a poco más de un año de inicio del programa) el Ministerio de Educación de la Nación convoca a un conjunto de once universidades nacionales⁴³ distribuidas en todo el territorio nacional, con el propósito de evaluar el programa Conectar Igualdad.

El objetivo general de la evaluación realizada sería **conocer las dimensiones pedagógicas, institucionales y sociales de la implementación del PCI así como analizar sus potencialidades y los aspectos críticos a nivel de las instituciones educativas y en la vida de los sujetos involucrados.**

El Ministerio de Educación, representado por su autoridad máxima, el ministro, firma un convenio de cooperación con las diferentes universidades, donde destaca que *“La ejecución de esta política pública nacional (el conectar igualdad) requiere la coordinación de acciones y estrategias en materia educativa entre el MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN y las diferentes Jurisdicciones educativas de las que dependen los establecimientos educativos.*

Que, en consecuencia y a fin de conocer los efectos que se han producido con la aplicación de esta política en el área educativa y contar con información para mejorar y potenciar la

⁴² Para tratar este caso, se ha tomado como referencia la experiencia de evaluación de los años 2011 – 2012, siendo que esta evaluación continuó realizándose, con algunas diferencias, hasta el año 2015, con una frecuencia anual.

⁴³ Universidades Nacionales: Arturo Jauretche, de Avellaneda, de Cuyo, de Jujuy, de la Patagonia San Juan Bosco, del Centro de la Provincia de Buenos Aires, de Lomas de Zamora, de Río Cuarto, de Río Negro, de Rosario, Chaco Austral, de General San Martín y de Tres de Febrero.

*implementación de la misma, resulta oportuno evaluar los aspectos educativos de la política y la eficacia de las estrategias empleadas en el ámbito educativo*⁴⁴.

Este convenio da lugar al inicio de la evaluación, que en sus primeros pasos se concentra en la selección por parte de las universidades de los profesionales, docentes e investigadores que las representarán en tal iniciativa. Las estrategias seguidas al interior de cada universidad para tal conformación no han sido analizadas, pero si es posible determinar (en función del grupo finalmente conformado), que estas han sido variadas en función de las procedencias (distintas facultades y disciplinas), experiencias en evaluaciones de políticas y roles institucionales dentro de las universidades. Una de las características presentes en todos los integrantes del grupo ha sido el conocimiento preciso y experto sobre el sistema educativo argentino, en sus diferentes aspectos.

De esta forma, se conforma un equipo de entre 30 y 40 personas, hombre y mujeres, profesionales académicos, formados en distintas disciplinas, con experiencia y conocimiento de la educación formal y el funcionamiento de las escuelas, provenientes de diferentes provincias de todo el territorio nacional.

El proceso evaluativo a cargo de las universidades estaría acompañado por un equipo conformado al interior del Ministerio de Cultura y Educación, que tendría como competencia liderar las tareas de diseño, coordinación y seguimiento, así como también propiciar el acuerdo de criterios en el grupo conformado por las universidades y generar las condiciones necesarias (logística, recursos, contactos, administrativas, entre otras) para llevar a cabo la evaluación.

b- Etapa de diseño participativo del modelo evaluativo

En las primeras reuniones de trabajo convocadas, las autoridades del Ministerio de Educación proponen que el diseño del proceso evaluativo sea producto de una construcción colectiva por parte del equipo interdisciplinario convocado, presentando un “documento base” como punto de inicio, donde entre otras cuestiones se destaca:

“Para poder conocer algunos de los efectos que se están produciendo a partir de la implementación de esta política, se precisa realizar indagaciones de diversa índole cuya finalidad consiste en realizar estudios evaluativos del Programa Conectar Igualdad que permitan conocer

⁴⁴ Documento convenio marco de cooperación con las Universidades públicas nacionales antes mencionadas, marzo de 2011.

las dimensiones del impacto pedagógico, institucional y social de la implementación de esta política.

Las unidades de análisis serán las administraciones provinciales, las instituciones educativas, los sujetos que participan en ellas y sus familias. Se trabajará con estudiantes, padres, docentes, directivos y funcionarios provinciales.

En este documento se proponen líneas de trabajo a partir de las cuales se espera definir los alcances y atributos del diseño evaluativo a realizar por parte de cada una de las Universidades Nacionales que participarán en el Proyecto⁴⁵.

A partir de esta consigna de trabajo, el equipo de evaluación (en adelante “el equipo”), comienza a reunirse de forma periódica (una frecuencia quincenal en los primeros dos meses), con el propósito de diseñar el modelo evaluativo.

Fue en este marco de trabajo que, como producto de los primeros acuerdos, se plantearon los siguientes objetivos específicos:

- 1. Analizar las estrategias desarrolladas a nivel provincial para la puesta en marcha del PCI, la transformación de la gestión pedagógica e institucional y el modo en el cual se resignifican los lineamientos nacionales y articulan con otros programas ya vigentes en cada jurisdicción.*
- 2. Describir el alcance de las acciones desarrolladas por el PCI en un conjunto de escuelas seleccionadas para cada jurisdicción e indagar el impacto en las dinámicas institucionales (nivel directivo, docente, alumnos, etc.) y en las prácticas áulicas.*
- 3. Relevar las expectativas y valoraciones de los directivos, docentes, alumnos, familias y otros actores sociales respecto de la puesta en marcha y el funcionamiento del Programa.*

Las reuniones de trabajo fueron espacios de construcción participativa basadas en extensos debates acerca de las características que el modelo evaluativo debía presentar en función de los objetivos planteados por el Ministerio y las particularidades que la implementación del programa presentaba en cada región del país.

Sustentaba la discusión el acuerdo explícito de que los resultados de la evaluación debieran ser de utilidad para reforzar la implementación del Conectar Igualdad que estaba dando sus

⁴⁵ “Documento Base 11 Universidades”, de circulación interna, Ministerio de Educación de la Nación Argentina

primeros pasos. Las universidades acordaban en el interés de constituir esta propuesta en una herramienta que permitiera mejorar el proceso de toma de decisiones acerca del programa.

Al finalizar la evaluación, el Ministerio contaría con información acerca de las características de implementación del programa en cada región, como así también las percepciones que los diferentes actores (niveles provinciales, directivos de escuelas, docentes y estudiantes), expresaban a lo largo de todo el país.

El siguiente paso fue establecer las dimensiones, variables e indicadores que guiarían la evaluación, construcción que también fue realizada de manera conjunta por el equipo de evaluación.

Las dimensiones de análisis acordadas por todas las universidades:

- Las percepciones sobre el programa y formas de gestión del mismo por parte de las administraciones provinciales,
- Las estrategias de abordaje de las instituciones educativas (escuelas).
- Las prácticas del aula, las percepciones de los estudiantes y sus familias.

La construcción de las dimensiones permitió el diseño de las variables e indicadores. Y sobre ellos la distinción de las estrategias metodológicas y los actores que serían involucrados en cada momento⁴⁶.

Seguidamente se comenzó a discutir un marco metodológico común entre todas las universidades, que fue construido de manera conjunta, a través de acuerdos e intercambios entre los integrantes de los equipos de las universidades en distintas reuniones de trabajo. Esto significó que, todas las universidades implicadas, en todo el territorio argentino, abordaron la evaluación de la política pública con el mismo marco conceptual, estrategia y metodología.

El abordaje de la investigación fue principalmente cualitativo. La estrategia metodológica consistió en primer lugar en el análisis de la documentación existente referida al proceso de implementación en cada provincia (cantidad de escuelas, netbooks entregadas, circuitos de la información, formas de comunicación, áreas y actores involucrados, tiempos de gestión, principales problemas advertidos, formas de organización de la llegada de las netbooks).

⁴⁶ Como anexo de este trabajo se presenta la matriz evaluativa, que sintetiza el modelo evaluativo construido por las universidades.

En segundo lugar, el enfoque metodológico se centró en la identificación de las distintas representaciones de los actores: sus experiencias, opiniones, expectativas, significados atribuidos a las prácticas, formas de involucrarse para abordar el programa, entre otros ítems.

El trabajo de investigación cualitativo consistió en el relevamiento y sistematización de datos a través de entrevistas (en algunos casos, grupos focales) a distintos actores.

Para esta tarea se diseñaron guías de entrevistas para cada tipo de actor involucrado: autoridades y equipos de gestión provinciales, supervisores distritales, directivos de escuelas, docentes, referentes informáticos, referentes de la comunidad y familiares.

El abordaje de los estudiantes se realizaría a través de grupos focales que representarían la diversidad de edades de la escuela secundaria, y respetaría una distribución equitativa entre hombres y mujeres.

Se aplicaría además una encuesta a los estudiantes, con el propósito de abordar a un mayor número de personas con un instrumento de bajo costo en tiempo y sistematización. Ambos instrumentos: grupos focales y encuestas, podrían dar la información necesaria de forma complementaria.

La definición de los tipos de actores a involucrar en las entrevistas también se realizó de forma conjunta entre los integrantes del equipo evaluador, con el objetivo de construir un grupo de perfiles que estuvieran directamente involucrados o afectados por el programa, con la previsión de hacer un diseño de trabajo de campo viable.

La elaboración de los instrumentos de relevamiento se fundamentó en la matriz de evaluación que expresaba de forma coherente y relacionada los objetivos, las dimensiones, variables, e indicadores.

El proceso de diseño del modelo evaluativo abarcó los primeros 4 meses del proyecto.

c- Construcción de la información: trabajo de campo

Una vez que estuviera elaborado el modelo evaluativo, las universidades nacionales participantes abarcaron en sus estudios un espacio geográfico predeterminado, llegando a cubrir la totalidad del país: siete universidades relevaron 3 provincias cada una, mientras otras tres universidades trabajaron sobre distintas regiones de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma. Una universidad tuvo como tarea la elaboración de un soporte audiovisual del Programa Conectar Igualdad y su evaluación.

Se comenzó a realizar el trabajo de campo en todo el territorio nacional. Se relevó información sobre la base de entrevistas a funcionarios de las provincias (primeras y segundas líneas del poder ejecutivo, y especialmente equipos de las áreas educativas).

Luego, como parte principal del trabajo de campo, se seleccionaron aproximadamente 7 escuelas por provincia (Menos en la provincia de Buenos Aires que por sus dimensiones involucró en la evaluación a más de 50 escuelas) en las que se realizaron entrevistas individuales y talleres focales a los actores relevantes para los objetivos del proyecto: directores, docentes, preceptores, referentes informáticos, estudiantes, familiares y referentes de la comunidad.

La organización del trabajo de campo implicó una logística importante. En cada región esta tarea asumía características diferentes, pero en todos los casos, fue necesario poner en funcionamiento distintos mecanismos de comunicación formal, de previsión de distancias, organización de estadías, sensibilización de actores, entre otras cuestiones no menores para la calidad del trabajo.

Se realizaron 4.022 entrevistas y se aplicaron 5.263 encuestas en 205 escuelas de todas las provincias argentinas⁴⁷.

Los equipos provinciales de educación asumieron con interés y predisposición la evaluación. La propuesta fue considerada positiva desde el inicio. Se resaltaba la necesidad de fortalecer las instancias de articulación en la implementación de políticas tan complejas como el Conectar igualdad. La evaluación servía de oportunidad para compartir las dudas, hacer sugerencias entre niveles de gobierno, poner en marcha cambios en las modalidades de gestión.

El hecho de que fueran equipos de universidades públicas nacionales quienes asistieran al Estado en la evaluación, también era advertido por los distintos grupos de interés como un dato enriquecedor.

La autoridades y equipos provinciales pusieron en contacto a cada equipo evaluativo, en cada provincia, con las diferentes escuelas seleccionadas para abordar el proceso de construcción de la información.

⁴⁷ A excepción de San Luis que no participó del proceso evaluativo.

La selección de tales escuelas estuvo a cargo de las provincias, proponiendo el equipo tener en cuenta dos criterios:

- 1- Que sean aquellas escuelas con más tiempo de inclusión en el programa (el cronograma de entrega de las netbooks fue gradual en todo el país, con lo cual al momento de la evaluación había escuelas con 8 meses de antigüedad en el programa, y otras que recién estaban recibiendo las netbooks).
- 2- Que fueran diversas entre sí: dimensiones, ubicación geográfica, sectores sociales a los cuales atiende, entre otras características.

En todos los casos las escuelas tuvieron una excelente apertura a la evaluación, sobre todo teniendo en cuenta que son ámbitos de gestión compleja, donde el tiempo es un bien muy preciado, y los momentos dedicados a la reflexión son difíciles de generar.

El sistema educativo en su conjunto se mostró colaborativo con la evaluación, no hubo miedo ni desconfianza. Los estudiantes fueron los más animados a participar. La evaluación no causó resistencias. Cada uno de los actores involucrados comprendía que el propósito no era evaluar “a las personas o sus desempeños”, sino el funcionamiento del programa.

El trabajo de campo implicó además diferentes estrategias puestas en marcha por cada una de las universidades. Se desarrollaron capacitaciones para los equipos profesionales de docentes que participarían en la construcción de la información, se dieron distintas lógicas organizativas para liderar los equipos, organizar las visitas a las escuelas y articular con los niveles de gestión provincial.

Durante este tiempo de trabajo de campo que duró entre 2 y 3 meses de acuerdo a las diferentes regiones, no se realizaron reuniones de trabajo conjuntas entre las universidades. Cada grupo estuvo abocado a su región.⁴⁸

El camino de visita a las escuelas comenzaba con una entrevista al director / directora (autoridad máxima de la escuela), y la explicación del sentido de la evaluación, de su carácter nacional, de la particularidad que adquiriría el proceso al ser realizado por las universidades públicas nacionales. La entrevista a directivos en algunas ocasiones se aplicaba también al vice director / directora.

⁴⁸ Recordemos que, desde Buenos Aires, ubicada en el centro entre norte y sur de Argentina, hacia cada extremo es necesario recorrer entre 1800 y 3000 kilómetros.

Luego, se abordaba la propuesta metodológica, quedando el directivo con la tarea de seleccionar cinco o seis docentes de la institución, dos grupos de 20 alumnos de diferentes edades, integrantes de dos familias diferentes, dos preceptores, referentes informáticos y otros actores que en cada escuela resultaban centrales para la implementación del programa. El criterio de selección que las universidades proponían se centraba, entre otras características en el abordaje de la mayor diversidad de perfiles posibles.

En sucesivas visitas, los equipos abordaban las entrevistas a los diferentes tipos de actores, en cada una de las 20 escuelas (aproximadamente) que cada Universidad contaba bajo su responsabilidad⁴⁹.

d- Construcción de los informes finales

Ni bien la carga del trabajo de campo comenzó a ser menor (El final de esta etapa no coincidió de forma exacta en cada provincia, debido a distintos factores de logística), fueron retomadas las reuniones del equipo evaluativo con las autoridades del Ministerio.

En primer lugar, se pusieron en común las características del trabajo de campo: voluntades encontradas, dificultades, principales hallazgos, anécdotas especiales, percepciones de los equipos, entre otras cuestiones relacionadas con el proceso de evaluación.

En segundo lugar, se inició el debate necesario para acordar un índice de los informes que cada universidad comenzaría a elaborar. El objetivo sería, que cada región abordara los mismos ejes, los mismos ítems, pero que pudiera expresar las características distintivas encontradas. Los informes por universidad serían profundos, extensos, reflexivos, detallistas. Respetando cada universidad los títulos o ejes comunes, que permitirían en una segunda instancia, elaborar un **informe nacional de evaluación del programa conectar igualdad**.

Este segundo informe, debería tener una fisonomía más ágil, mayores esfuerzos de síntesis, un vocabulario más apropiado a sectores sociales no académicos, orientado a la socialización de los primeros pasos de la implementación del programa, y la toma de decisiones respecto de las cuestiones que resultaban perfectibles. Los lectores de este informe serían: autoridades de las diferentes áreas involucradas en el diseño e implementación del programa, en los distintos

⁴⁹ En la sección Anexos se presenta un listado de las escuelas que formaron parte de la evaluación en la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Ministerios asociados a él, medios de comunicación masivos, comunidad educativa en particular, ciudadanía en general.

El primer informe fue elaborado en su totalidad por cada Universidad, y difundido en las regiones tal como comentaremos en el siguiente apartado. El Informe Nacional fue construido en base a los once informes regionales, destacando los puntos en común, los principales hallazgos, analizando la información por dimensiones y actores involucrados (los directivos, los docentes, los estudiantes, etc.).

En el primer caso, los informes presentan una extensión que va desde las cien y las ciento cincuenta páginas. En el segundo caso, el informe final cuenta con unas ochenta páginas.

El proceso de construcción de ambos informes llevó un arduo trabajo de sistematización, síntesis, conclusiones, acuerdos y negociaciones que duró aproximadamente 3 meses.

Si bien este trabajo pretende centrarse en el relato de la experiencia de evaluación como práctica innovadora, y no en el análisis de los resultados de los informes, nos parece interesante destacar las principales ideas que conformaron el informe final⁵⁰.

El índice a través del cual se organizaron las principales conclusiones de la información construida fue el siguiente:

- a) Percepciones generales sobre el Programa.
- b) Perspectivas sobre sus potencialidades.
- c) El desafío de la inclusión.
- d) Los jóvenes, el aprendizaje y las netbooks.
- e) Prácticas docentes en las instituciones escolares.
- f) La llegada a los hogares.

A continuación presentamos un listado de las principales conclusiones e ideas surgidas de la evaluación:

- En cuanto a las percepciones de los actores de la comunidad educativa primaron altos niveles de expectativas respecto del potencial transformador de este Programa para la

⁵⁰ Los lectores que quisieran profundizar en este aspecto pueden consultar el documento “Nuevas voces, nuevos escenarios: estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad” Ministerio de Educación de la Nación Argentina. Disponible en <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/handle/123456789/96946> el día 15/06/2014

escuela pública y para el futuro de los estudiantes, pudiéndose vislumbrar cambios tanto educativos como sociales.

- La mayoría de los docentes y directivos entrevistados coincidieron en que el Programa jerarquiza la escuela pública, exponiéndola a la revisión de sus prácticas y modelos de enseñanza.
- Se remarcó como positivo el impacto del Programa en estudiantes provenientes de hogares de escasos recursos, contribuyendo a generar igualdad de oportunidades entre los jóvenes.
- Los funcionarios provinciales, en su gran mayoría, destacaron el hecho de tratarse de una transformación importante en el sentido de la inclusión y valoraron su característica universal.
- Los actores entrevistados resaltaron necesario fortalecer las instancias de articulación entre los organismos a cargo de la implementación del programa, como así también mejorar los circuitos informativos que incluyen a la escuela.
- En las escuelas, los primeros indicios de cambio versan alrededor de tres aspectos centrales: el acceso a la tecnología por parte de todos los alumnos, la incorporación del uso para diferentes fines y la integración de la tecnología en las tareas escolares.
- Es extendida la idea de que no basta solo con la llegada de las netbooks a la escuela, es imperiosa la motivación y acompañamiento a los docentes en el proceso de incorporación de las TIC en el aula.
- En los sectores más vulnerables, la presencia de la herramienta ha facilitado el acceso al material bibliográfico, información relacionada con los contenidos y temáticas de aprendizaje.
- Los estudiantes consideraron que a futuro el PCI los va a beneficiar en cuanto a los conocimientos obtenidos en informática –aspecto que perciben como básico para desempeñarse en cualquier ámbito: “actualizarse” en términos tecnológicos y estar mejor preparados para el mercado laboral o los estudios superiores. Otros resaltaron las posibilidades comunicativas e interactivas que brindan las nuevas tecnologías.

- Se observó que en aquellos docentes que ya habían incorporado la tecnología en sus estrategias de enseñanza, el Programa ha potenciado este proceso. En tanto otros están aprendiendo y adecuándose a los cambios. En este sentido, existe consenso en remarcar la necesidad de capacitación a fin de disipar sus temores en cuanto al uso de la herramienta.
- En las familias de menores recursos económicos, se sostiene que para los padres hubiera sido imposible poner esta tecnología a disposición de sus hijos, se destaca el alto grado de socialización del uso entre los diferentes integrantes de la familia.
- Los directivos y docentes vislumbran en el PCI una herramienta transformadora de la práctica educativa, y por ende lo vinculan con la mejora en la calidad de la educación. Consideran que este será un proceso de cambio que se desplegará en el tiempo y que requerirá de otros esfuerzos asociados a la capacitación para la transformación de culturas institucionales y de los modos de enfocar los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- Ante el desafío que se plantea, se advierte una necesidad sentida por los docentes e interés en capacitarse, en manejar programas específicos para las respectivas materias que dictan y en la búsqueda de prácticas innovadoras y colaborativas.

La información surgida de la evaluación ha sido basada en observaciones, opiniones y perspectivas de actores involucrados. Se habla de la eficacia, la pertinencia y la oportunidad del programa, no habiéndose desarrollado hasta el momento indicadores sobre datos cuantitativos del programa.

e- Socialización de los resultados y toma de decisiones

El diseño del proceso evaluativo incluía expresamente una modalidad de socialización de los resultados de la evaluación.

En primer lugar, se organizó la difusión del Informe nacional. Para esta tarea, el Ministerio de Educación de la Nación organizó un seminario abierto y nacional donde se desarrollaron diferentes paneles de debate y presentación de los resultados, con la participación de las autoridades y responsables de las diferentes áreas en cada uno de los ministerios y secretarías (ANSES, Ministerio de Planificación Federal, Jefatura de gabinete de Ministros), las autoridades y equipos provinciales de educación de todo el país, las universidades nacionales, y la

comunidad educativa en general (expertos en la materia, docentes, auxiliares, investigadores, etc.).

Estas jornadas tuvieron una duración de dos días, e incluyeron una conferencia de prensa donde el Ministro de Educación presentó los principales hallazgos de la evaluación.

Por lo tanto, a nivel nacional, **la evaluación culminó con la estrategia comunicacional de los resultados y la socialización con autoridades del Ministerio de Cultura y Educación, la prensa y la comunidad en general de los principales hallazgos y aprendizajes logrados.**

En el mismo momento de socialización de los resultados, se dio a conocer la decisión quizás más importante surgida a raíz de la evaluación: La puesta en marcha de un “postítulo en Educación”⁵¹. Uno de los datos más significativos de la evaluación fue la expresión de los docentes acerca de la necesidad de fortalecer sus competencias para la inclusión de las nuevas tecnologías en las aulas.

Este programa es una **Especialización docente de nivel superior en Educación y TIC**, que surge ante la expresión de los docentes, extendida en los informes de todas las universidades, con una frecuencia muy alta, acerca de las dificultades relacionadas con la escasa formación que poseían respecto de los usos de las netbooks asociados a las tareas de enseñanza y aprendizajes en el aula.

Es una carrera de educación superior, que tiene como propósito formar a los docentes que trabajan en Educación Secundaria, Modalidad Especial y Formación docente para Secundaria y Especial del sistema educativo argentino en el uso pedagógico de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), promover la producción de nuevos saberes para la enseñanza y el aprendizaje, y estimular la reflexión sobre las prácticas. Esta especialización aspira a mejorar las trayectorias educativas de los alumnos y enriquecer las prácticas institucionales mediante la inclusión y utilización de las TIC en la tarea cotidiana.

Los Destinatarios son:

- Profesores, directivos, supervisores, tutores, preceptores, bibliotecarios, maestros de educación especial y/o maestros integradores u otros actores con funciones docentes o de acompañamiento docente que estén en ejercicio en el nivel secundario o en la modalidad de

⁵¹ La información sobre el programa fue extraída el día 15/6/2014 de <http://postitulo.educacion.gov.ar/>

educación especial o institutos de formación docente de educación secundaria y especial del sistema educativo argentino en cualquiera de las jurisdicciones, o estén inscriptos para desempeñarse como docentes.

- Estudiantes de formación docente de carreras para el nivel secundario o la modalidad especial en condiciones de obtener su título docente en el cuatrimestre posterior a la inscripción.

La carrera tiene una duración de 2 años, es gratuita, y se lleva a cabo bajo una modalidad semipresencial, con instancias virtuales y presenciales.

Además de la creación del postítulo, la información construida acerca de los avances del programa fue analizada y utilizada por los responsables del programa y del Ministerio, dando lugar a diferentes mejoras de la implementación asociadas a la logística de comunicación y acompañamiento de las escuelas en el proceso de “llegada” de las netbooks, así como también la creación de instancias nacionales de encuentro entre los “referentes del Conectar Igualdad” de cada provincia, figura que fue creada con el objetivo de mejorar y agilizar las articulaciones entre las diferentes áreas y niveles de gobierno asociadas al conectar igualdad.

Pero la socialización de resultados a nivel nacional no fue la única instancia de difusión.

Luego de la entrega y difusión del informe nacional, cada universidad organizó una “devolución de resultados” a los actores que participaron de la evaluación, en los distintos territorios donde la misma fue llevada a cabo.

En estas jornadas participaron los equipos provinciales de gestión educativa (directores de nivel, asesores, supervisores distritales), los organismos descentralizados en todo el territorio nacional relacionados con la implementación del programa (las oficinas de ANSES, los municipios, entre otros), las escuelas (directivos, docentes, preceptores, referentes informáticos y estudiantes), los equipos de evaluación y las autoridades de la Universidad.

En esta ocasión, cada universidad dio a conocer los principales hallazgos, análisis y conclusiones de la evaluación.

Las escuelas pudieron reconocerse en las síntesis, sumar comentarios, socializar las cuestiones presentes en la evaluación que habían sido mejoradas y aquellas que continuaban presentando problemas. Pudieron compartir entre pares las estrategias utilizadas para afrontar la implementación del Conectar Igualdad, los recursos construidos y las dudas, voluntades, percepciones y formas de organización.

Estas jornadas fueron muy productivas en diferentes sentidos. En primer lugar, fortalecieron el apoyo de las escuelas a la “noción” de la evaluación, al visualizar que el tiempo dedicado a la construcción de la información, no había sido en vano. En segundo lugar, profundizaron el vínculo entre las escuelas y la universidad pública de su región: algunos docentes y gestores educativos, iban por primera vez a la universidad. Se fortalecieron los vínculos de confianza entre las escuelas y los niveles de gestión educativa, *“en las conclusiones está lo que yo dije en la entrevista”*, se escuchaba decir entre los participantes.

En tercer lugar, se valoró por parte de las escuelas la articulación de los distintos actores frente a una política pública en la cual ellas son las protagonistas y quienes día a día construyen los resultados (en las jornadas de devolución estaban presentes además los coordinadores nacionales del programa).

El proceso total de la evaluación se desarrolló durante 10 meses (febrero-noviembre de 2011). Se repitió al año siguiente, con características similares. Quienes participamos de la experiencia desde un rol analítico, tenemos la certeza de que ha sido una práctica de evaluación innovadora y de referencia. Por eso compartimos a continuación algunas “conclusiones” referidas tanto a la cuestión conceptual o teórica de la evaluación, como a los principales aprendizajes que la experiencia en sí ha promovido.

Principales logros de una evaluación integral al Programa Conectar Igualdad

Tal como hemos compartido, los resultados de esta evaluación, fueron valiosos para la toma de decisiones de los responsables del programa, y repercutieron en una serie de cambios en la implementación del mismo.

Los informes evaluativos fueron publicados y socializados tanto en las comunidades educativas que participaron del proceso, como a la ciudadanía en general a través de los medios de comunicación.

La evaluación del Programa Conectar Igualdad ha sido novedosa en sus resultados (productos), ya que logro valorar una política pública, volcando esa información en un documento que alimentó debates académicos, sociales y de gestión. Fortaleció la capacidad de articulación entre el saber construido en la universidad pública y las decisiones estratégicas del poder ejecutivo nacional. Realizó un aporte a la cultura de la evaluación y socialización de los resultados del accionar estatal.

En cuanto a los procesos, la evaluación del Conectar Igualdad, permitió “comprobar” que es posible y valioso emprender un proceso participativo, interinstitucional e interdisciplinario de evaluación de una política pública, incluyendo tanto en el diseño como en la implementación, a la pluralidad de actores relacionados con la política.

¿Cuáles son los elementos que nos hacen pensar en esta experiencia como “caso paradigmático”?

En primer lugar, **la evaluación tiene un marco de valoración y principios explícitos** en referencia a la importancia de la educación pública, y el rol protagónico del Estado en la tarea de mejorar la calidad educativa de las escuelas argentinas. La evaluación se emprende como parte de una fuerte estrategia de gestión orientada al diseño e implementación de políticas educativas inclusivas.

En segundo lugar, **fue promovida por las autoridades responsables del programa**, con el propósito de construir información que alimente un proceso reflexivo de aprendizaje y deje planteadas posibles mejoras a la política pública. La innovación positiva en la gestión pública viene de la mano de mayores niveles de compromiso y buen desempeño de sus responsables. Por lo tanto, creemos que la voluntad y acompañamiento permanente de las máximas autoridades de la institución, son un componente muy valioso, como así también la coordinación

permanente de un equipo técnico del Ministerio preparado para promover y sostener esta evaluación.

En tercer término, **los objetivos de la evaluación**, que fueron planteados de manera integral, con el propósito de construir información que permitiera valorar al Conectar Igualdad en todas sus dimensiones. Existen avances importantes en materia evaluativa desde hace varias décadas en la región, por lo tanto la existencia de un proceso de evaluación de política pública no resulta “en sí mismo” innovador. Pero, si consideramos que la articulación de principios que intentan aunar objetivos político – estratégicos, las características de la gestión del programa, los intereses de diferentes niveles de gobierno en un país de la extensión y complejidad que Argentina tiene, a través de estrategias metodológicas construidas de forma participativa, involucrando a todos los actores relacionados, vuelve a esta experiencia una práctica innovadora, sobre todo por los objetivos integrales propuestos, y los logros alcanzados.

Cuando nos referimos a la integralidad de los objetivos, estamos diciendo que la experiencia se enmarca en lo que podemos denominar una **evaluación integral** del programa, pudiendo dar cuenta de diferentes aspectos valiosos, entre ellos: el proceso de comunicación del programa desde la Nación, pasando por los niveles provinciales del sistema educativo y llegando hasta la institución escolar, las condiciones técnicas de las escuelas para apropiarse de la gestión tecnológica del Conectar Igualdad, las percepciones de los diferentes tipos de actores respecto al diseño de la política, las opiniones de los alumnos y sus padres respecto al programa en sí y a su implementación, las competencias de los docentes para incluir este nuevo elemento en sus diseños de enseñanza, entre otros aspectos que permitieron lograr una perspectiva integral del Conectar Igualdad.

En cuarto lugar, **la relación de la evaluación con la toma de decisiones acerca del programa**, su implementación, las acciones centrales y las estrategias de apropiación por parte de los sujetos del Conectar Igualdad. El proceso fue planteado como una oportunidad de aprendizaje acerca de los resultados alcanzados hasta el momento (el programa se encontraba en plena implementación), y las cuestiones necesarias de modificar para mejorar la apropiación del Conectar Igualdad en las escuelas. Esta evaluación fue parte del proceso de toma de decisiones, y considerada estratégica por las autoridades institucionales. Por lo tanto, el “uso” dado a la información construida, también da relevancia innovadora de la experiencia.

En quinto lugar, **la incorporación de una diversidad de actores vinculados con el Conectar Igualdad al proceso de evaluación.** Fueron consultados y entrevistados autoridades provinciales, inspectores y supervisores de los sistemas educativos, directivos, docentes, alumnos, familiares y referentes de las comunidades. La evaluación participativa resulta ser un elemento protagónico a la hora de abordar una política o programa público. Nadie mejor que las personas en relación con las acciones del Estado para valorar sus fortalezas y debilidades, sus resultados y trascendencia en términos sociales.

La interinstitucionalidad de la experiencia ha sido un elemento destacado. Sabemos que es complejo abordar procesos evaluativos involucrando a diversos actores. Más aún si estos actores pertenecen a diferentes gobiernos (provincias en este caso), y distintas instituciones.

Participaron escuelas de características territoriales, culturales e idiosincrasia totalmente diferentes, y fue posible tanto atender a su particularidades, como articular los resultados en un mismo informe evaluativo a nivel nacional. Al finalizar cada año de evaluación, en cada provincia, se realizaron “devoluciones” de las principales conclusiones a todos los actores involucrados y consultados durante el proceso. Para tal momento, las universidades convocaron a las escuelas que hubieran participado de la evaluación, con el propósito de socializar los resultados, y establecer de forma participativa la exactitud y pertinencia de las conclusiones del informe evaluativo. Así, las escuelas pudieron compartir con instituciones pares los principales ejes de la implementación del programa.

Por último, **el hecho de que la evaluación fuera realizada por universidades públicas nacionales.** Esta decisión otorga a la evaluación una legitimidad importante, debido al conocimiento y relación con el territorio (cada universidad se hizo cargo de evaluar el programa en las provincias más cercanas a la institución), la diversidad disciplinar y formación expresada en la conformación de los equipos, su identidad pública pero a la vez su “distancia óptima” con las acciones del Poder Ejecutivo, entre otras características que vuelven a las universidades un actor estratégico en la evaluación de las políticas y programas públicos.

En resumen, una práctica evaluativa de un programa público nacional de grandes dimensiones, llevada a cabo de forma integral, centrada en el aprendizaje con el fin de mejorar su implementación desde los más altos niveles de responsabilidad, con metodologías comunes y una estrategia de participación de una diversidad de actores en todo el proceso evaluativo,

llevada a cabo por un equipo interdisciplinario de universidades nacionales, son características que, de forma articulada no es habitual encontrarlas en un mismo proceso evaluativo.

La experiencia de evaluación del programa Conectar Igualdad presenta varios elementos que pueden ser tenidos en cuenta como positivos para intervenciones similares, a continuación enunciamos algunos de ellos:

- Alimentó la relación de cooperación entre diferentes organismos estatales (Universidades y Poder Ejecutivo en el nivel central), y promovió al interior de las universidades el fortalecimiento de sus equipos para la intervención en el proceso de implementación y evaluación de una política pública.
- El trabajo fue diseñado en forma colectiva y colaborativa, rescatando los aportes de los miembros del equipo conformado por las diferentes universidades provenientes de diferentes lugares del país, contemplando así las características de diferentes realidades y saberes.
- Las estrategias metodológicas incluyeron de forma protagónica la participación de diferentes tipos de actores relacionados directamente con el programa; funcionarios provinciales, niveles de supervisión del sistema educativo, directivos, docentes, alumnos y familiares de escuelas secundarias.
- Los resultados fueron socializados hacia el interior de los equipos a cargo del programa, y también hacia la comunidad en su conjunto.
- Las recomendaciones y conclusiones fueron utilizadas por los responsables del programa con el propósito de implementar mejoras en el mismo.

Es posible que la experiencia de evaluación del Conectar Igualdad colabore en el fortalecimiento de la cultura evaluativa. Para esto será necesario que se realicen de forma más frecuente procesos similares, y, por sobre todo, que los resultados de dichas evaluaciones resulten en información valiosa tanto para los sectores de la sociedad relacionados como para los funcionarios y responsables de las políticas públicas.

En este caso, las conclusiones de la evaluación fueron socializadas con todas las escuelas y referentes del sistema educativo que participaron del proceso, y tuvieron además repercusiones en los medios de comunicación masivos.

La estrategia participativa agrega un elemento de complejidad importante. Esta puede ser considerada una de las notas sobresalientes de la experiencia. La expresión de diferentes voces para la valoración de una política, resulta imprescindible para lograr procesos de evaluación válidos, confiables y pertinentes. La experiencia de evaluación del Programa Conectar Igualdad indica que es posible llevar a cabo diseños evaluativos de este tipo aún en programas que involucren a todo el territorio nacional y a sistemas de gran magnitud como lo es el educativo.

Por otro lado, es importante que los resultados de la evaluación no hayan servido solo para alimentar discusiones académicas en ámbitos de estudio (lo cual resulta altamente provechoso), sino que además se convirtieron en una oportunidad de discusión y debate tanto en las organizaciones que gestionan el programa, como en sectores de la sociedad interesados.

La experiencia de evaluación del programa Conectar Igualdad, puede ser útil para dar cuenta de la posibilidad y oportunidad de promover instancias integrales de evaluación de las políticas que tengan como propósito fortalecer y mejorar las capacidades de intervención del Estado, en función de las diferentes, complejas y la mayoría de las veces contrapuestas necesidades sociales.

Conclusiones: Hacia un Modelo Integral de evaluación de políticas en el contexto estatal latinoamericano

En este capítulo de cierre se propone abordar tanto las proposiciones, como las preguntas de investigación, abordándolas desde los aprendizajes que el desarrollo de cada uno de los capítulos de la tesis ha provocado.

Por otro lado, y en relación al objetivo anterior, se propone avanzar en la descripción de una perspectiva integral de la evaluación, tanto desde un abordaje teórico y contextual, como así también desde un enfoque empírico, con el objetivo de aportar a la mejora de la práctica de la de evaluación.

Los desarrollo teóricos recientes de la evaluación, los más conceptuales y también los referidos al hacer (estrategias y metodologías), tratados en el primer capítulo de esta tesis, se orientan a complejizar la cuestión, al ritmo del devenir de las teorías del análisis de las políticas públicas.

Mientras tanto, la práctica gubernamental de la evaluación es tan promovida como cuestionada, llevándonos a quienes estamos interesados en ella al irremediable desafío de reflexionar sobre su sentido y aportes concretos que puede o no dar la evaluación a la mejora de las políticas.

Un camino posible en este proceso de reflexión, es sostener que efectivamente la evaluación puede incidir en la construcción de un Estado capaz de liderar el desarrollo y contribuir a fortalecer y profundizar la institucionalidad democrática (Ospina, 2002).

El desarrollo que las tendencias de la evaluación acotadas a la rendición de cuentas han tenido en la década del noventa en nuestro continente, indican que este tipo de evaluación es insuficiente para abordar el fortalecimiento de las políticas públicas y sus resultados.

Las perspectivas de la evaluación centradas en la eficacia administrativa y la rendición de cuentas son útiles y necesarias para promover mejores sistemas de gestión, circunscribiendo su incidencia (utilidad) al ámbito institucional. Para fortalecer el potencial de la evaluación es necesario desarrollar estrategias de evaluación que abarquen no solo la gestión, sino también el gobierno (Subirats, 2004). Comprender el gobierno, implica comprender el contexto político y social en el cual la evaluación se desarrolla y situar los análisis institucionales, en ese contexto.

Los valores sostenidos por el gobierno, son el punto de entrada para comprender y analizar los desempeños de las instituciones, existe una relación entre “el juego mismo” y “las reglas de ese juego” (Vilas, 2012).

Partimos del concepto de recuperación de la política como herramienta de construcción y transformación social, abonando un cambio de rumbo a las producciones dominantes del último cuarto de siglo donde se le asigna un rol instrumental y se la trata como un asunto técnico (Vilas, 2013).

Esto supone, a la hora de abordar la compleja caracterización de las políticas públicas, que es necesario analizar la relación entre el poder y la política, y las bases sobre las cuales esta relación se establece.

Profundizar la institucionalidad pública en el sentido de consolidar las bases de administraciones profesionalizadas, fuertes y competentes necesita en definitiva, de una discusión sobre “el juego mismo”, sobre los valores y líneas políticas estratégicas, para luego abordar el desafío de construir mejores “reglas del juego”.

Partimos del concepto de recuperación de la política como herramienta de construcción y transformación social, abonando un cambio de rumbo a las producciones dominantes del último cuarto de siglo donde se le asigna un rol instrumental y se la trata como un asunto técnico (Vilas, 2013).

Esto supone, a la hora de abordar la compleja caracterización de las políticas públicas, que es necesario analizar la relación entre el poder y la política, y las bases sobre las cuales esta relación se establece.

Profundizar la institucionalidad pública en el sentido de consolidar las bases de administraciones profesionalizadas, fuertes y competentes necesita en definitiva, de una discusión sobre “el juego mismo”, sobre los valores y líneas políticas estratégicas, para luego abordar el desafío de construir mejores “reglas del juego”.

La relación entre gobierno y gestión, o política y gestión es entonces central para el desarrollo de una perspectiva de la evaluación que efectivamente colabore en la mejora de las políticas. Y esa relación, se puede abordar a través de una conceptualización de la calidad institucional más amplia de la habitualmente utilizada, que enuncie una conexión entre gestión y política.

Resulta al menos insuficiente hablar de calidad institucional “estricta” (en relación a la eficacia administrativa), si no abordamos la discusión sobre **cómo fortalecer el ejercicio de la política**. Las definiciones macro estructurales acerca del rol del Estado, los valores sociales que se visualizan en la toma de decisiones, los lineamientos en materia económica, los tipos de alianzas

promovidas entre los países y las regiones, la discusión sobre la distribución del poder y la palabra, la definición de las alianzas estratégicas en referencia a los diferentes grupos de interés marcan la agenda de la calidad institucional.

Es decir, el término calidad institucional en sí debería abarcar sentidos más amplios que los meramente dirigidos a pensar los estándares administrativos o los resultados de la gestión.

En este sentido, los lineamientos político – estratégicos resultan el primer paso en la definición de la calidad de las políticas públicas. El ejercicio del liderazgo estatal implica la definición política de las necesidades sociales que se priorizarán a través de las políticas públicas, entendiendo que tal selección implica una tensión constante de intereses en nuestras sociedades.

Por lo tanto la discusión sobre cuáles son las políticas de desarrollo de los sectores productivos, de fortalecimiento de los sistemas de salud y educación pública, de inversión en investigación, de distribución de los recursos públicos, entre otras, es una reflexión que debe anteceder a las iniciativas de valoración de la calidad institucional.

Este sentido “ampliado” de la calidad institucional, resulta central para la comprensión de las políticas públicas y las dinámicas relacionadas con ellas, tal como lo es la evaluación. Cualquier estudio, desarrollo de teorías sobre la gestión, intento de explicación de cómo acontecen las políticas, que se evada de esta discusión, es, al menos, incompleta.

A través de los aprendizajes en el análisis de este concepto (y su correlato en el diagnóstico del caso argentino), el concepto de calidad institucional puesto en relación con el contexto político, los valores y criterios que este propone, fundamenta la necesidad de desarrollar estrategias conexión y articulación entre los ámbitos de gobierno y de gestión. Se entiende que la evaluación desde una perspectiva integral puede dar respuesta a esa necesidad.

Es decir, la relación de incidencia entre el concepto de calidad institucional y el de evaluación no se da sólo en el marco del sentido político estratégico que las decisiones en materia de evaluación tienen, sino además, porque esta última puede resultar un buen canal para el afianzamiento de la relación entre la construcción de los lineamientos políticos de gobierno (sentido ampliado de la calidad institucional) y las exigencias o desafíos de la gestión pública (Sentido estricto de la calidad institucional).

Como segundo nivel de análisis respecto de la calidad institucional, en función de los diagnósticos construidos, se entiende que resulta necesario fortalecer las capacidades de gestión pública. La evolución tecnológica, la aceleración y complejidad creciente de los problemas, la diversificación de los temas sociales de interés extendido y específicos, van muy por delante de la intervención pública, y pone en jaque a las instituciones.

Resulta necesario fortalecer la capacidad estatal en los diferentes ejes que hacen al desarrollo social inclusivo. Mejorar las competencias para el trabajo articulado entre los diferentes niveles y sectores estatales, como así también la relación entre las instituciones públicas y las diferentes expresiones sociales. Atender a la transversalidad, la coordinación multinivel, las oportunidades de participación y la producción de conocimiento científico como fuentes de integralidad de la gestión de las políticas públicas (Grau, Iñiguez y Subirats, 2011). Es necesario discutir nuevas formas de participación en la toma de decisiones, relación entre los poderes públicos, entre los niveles de gobierno, entre los Estados y las regiones, en definitiva, situar los desafíos del Estado en los contextos de la sociedad actual. Teniendo en cuenta las diversidades culturales, relevancias históricas y grupos especialmente relegados en la sociedad.

En este sentido, queda pendiente estudiar los cambios necesarios en los diseños estructurales de las instituciones públicas que favorezcan y promuevan el desempeño competente. Resta abordar las carencias de los sistemas de empleo público, incentivos al buen desempeño, claridad y equidad en las reglas, mejora de las condiciones de igualdad en el acceso a cargo de responsabilidad para hombres y mujeres, adecuación y pertinencia de las ofertas formativas, entre otras cuestiones relevantes a la hora de mejorar las instituciones públicas.

En este marco, la inversión en la promoción, desarrollo y el estudio acerca de los mecanismos de planificación, implementación y evaluación de las políticas públicas, es central.

Es evidente que la falta de conectores entre las diferentes áreas de la administración pública, el tamaño, la diversidad y superposición de tareas de las organizaciones burocráticas, la falta de profesionalización del empleo público obstaculizan una gestión con mayor impacto social. También sabemos que las acciones y decisiones tomadas en el proceso de formulación, implementación y evaluación de una política pública se relacionan con decisiones de un contexto más amplio, construido por objetivos políticos que responden a una visión sobre el Estado, el desarrollo, la sociedad y los componentes asociados.

Resulta necesario entender a la administración como uno de los componentes del sistema político, directamente influenciado por los devenires históricos y complejas relaciones existentes entre los elementos que lo conforman. En este sentido, la falta de capacidad institucional del Estado para liderar el abordaje de las necesidades de los sectores más amplios de la sociedad (empleo, educación, salud, bienestar social, estabilidad económica, etc.) no es una mera consecuencia de la ineficacia de la administración, sino el devenir histórico de un modelo de Estado que ha predominado en América Latina, por lo menos por tres décadas (entre los años 70 y los años 90), donde la agenda de las decisiones y acciones no se encontró sustentada en la política como medio de construcción de un Estado integrador de las necesidades sociales, sino en los objetivos de grupos minoritarios de poder dominante.

Se entiende entonces que la práctica de la evaluación, tal como se enunciara en las proposiciones de este documento, en ciertos contextos y tipos, puede significar un aporte relevante a la mejora de la calidad de las instituciones públicas. Pero para que este aporte se haga efectivo, es necesario tener en cuenta las condiciones de origen: contextos, valores, incentivos y saberes que inciden de forma determinante en su implementación.

La evaluación se sitúa frente al desafío de diseñar intervenciones que sean sinceras con sus posicionamientos de valores, confiables respecto de la información que producen y pertinentes en sus conclusiones de modo tal que la mejora de las políticas públicas, sea siempre el punto de llegada.

Los avances llevados a cabo en América Latina, nos permitirían pensar que ***la evaluación avanza lentamente a consolidarse como práctica en el proceso de toma de decisiones del Estado***, tal como se propusiera en las proposiciones de esta investigación.

En relación con esta afirmación, entendemos que el progreso de la evaluación en los próximos años será central para afianzar la relación entre ella y las decisiones públicas que fortalezcan políticas efectivas de inclusión social.

En el caso de Argentina en particular se han desarrollado espacios para el fortalecimiento de las competencias profesionales de la evaluación, y experiencias que pueden funcionar como referencias para la toma de decisiones sobre las políticas y programas, pero resta todavía fortalecer el tratamiento del tema no sólo en los ámbitos de toma de decisiones sobre las políticas y programas, sino también en las agendas dedicadas a los temas de gestión pública (segunda preposición de este documento).

Las experiencias de evaluación que contienen elementos relacionados con una perspectiva integral, es decir, que se orientan principalmente a la valoración social de las políticas, lo hacen desde una perspectiva de actores, retomando la pluralidad de aspectos que conforman una política, se visualizan con más frecuencia en los ámbitos públicos de los últimos años.

Las respuestas construidas en el diagnóstico de calidad institucional nos indican que la referencia a la necesidad de sistematizar información que permita valorar el sentido y resultados de las políticas y programas, se afianza en las instituciones, lenta, pero firmemente.

El “aumento” en la producción de políticas de inclusión social, se vio acompañado del registro de significados de esas políticas. En Argentina, por ejemplo, existen diferentes y variadas evaluaciones de las principales políticas llevadas a cabo en los últimos años: Asignación universal, Conectar Igualdad, Procrear, entre otros. Estas políticas pueden conocerse y valorarse con criterios ligados a la perspectiva integral de la evaluación.

Ahora, estos criterios no han sido planteados de manera sistemática, ni se han establecido en las instituciones como procesos constitutivos y permanentes de la gestión de las políticas.

Y para empeorar el panorama, aunque solo podamos plantearlo en términos potenciales, más allá de que las evidencias aumentan precipitadamente cada día en Argentina, es relativo el uso que se le da a evaluaciones, a la hora de tomar decisiones frente a un escenario de cambio de gobierno y de sentido del desarrollo.

Esta última idea nos devuelve al planteo de la centralidad que presenta la discusión sobre “el juego mismo”, los principios políticos y sociales y valores sobre el desarrollo marcan la agenda de las decisiones sobre las políticas públicas.

Pero los últimos párrafos no tienen que hacernos perder de vista la referencia a esta segunda hipótesis. Las prácticas de evaluación con criterios de integralidad se han hecho más frecuentes en Argentina, y esto permite hoy la posibilidad, de sostener argumentos de defensa de las políticas públicas que nos han puesto frente a mejores índices de desarrollo humano, contando con información cualitativa sobre las mismas.

La tercera proposición refería a que ***el desarrollo de prácticas de evaluación, en ciertos contextos y tipos, aporta a la mejora de la calidad de las instituciones públicas.***

Entendemos que la evaluación de las políticas y programas públicos es una estrategia importante a la hora de mejorar el proceso de toma de decisiones en el ámbito estatal. Aunque

este potencial de la evaluación integral se fundamenta en el reconocimiento de la fuerte relación de incidencia recíproca que la misma adquiere con el entorno político y estatal.

La experiencia de evaluación del programa Conectar Igualdad analizada es un ejemplo que entendemos sirve de referencia y aprendizaje en relación a diferentes cuestiones ligadas a la evaluación:

- 1- Es posible y significativo impulsar y realizar procesos evaluativos integrales de las grandes políticas y programas estatales, a través de la construcción participativa de información valiosa sobre los programas y su implementación.
- 2- Aunque compleja, es viable la articulación de actores de diferentes niveles de gobierno con el propósito de reflexionar y mejorar una política importante para la transformación social (en este caso, educativa).
- 3- La evaluación llevada a cabo de esta manera, permite la construcción de información sustancial sobre el significado social de las políticas y programas.
- 4- Uno de los requisitos centrales para que esta experiencia de evaluación haya sido exitosa, ha sido el liderazgo político y profesional ejercido tanto por las máximas autoridades del Ministerio de Educación, como por el equipo del Programa Conectar Igualdad.

Estas cuestiones, que refieren a la compleja realidad y relación entre los distintos niveles de las decisiones públicas, atendidas de forma integrada, pueden promover de forma gradual mayores niveles de articulación entre las políticas estratégicas, los desempeños de las instituciones y de las personas. En definitiva, aspectos centrales que se vinculan con la mejora en las acciones del Estado.

A continuación desarrollaremos las principales ideas de una perspectiva integral de la evaluación, que nos permitan avanzar en la reflexión sobre la cuarta y quinta proposición de esta investigación, que respectivamente han sido:

- ***Es posible distinguir elementos de un tipo de evaluación superior de los hasta ahora difundidos: La evaluación integral.***
- ***Existen ciertas condiciones de origen combinado (contextos, valores, incentivos y saberes) que inciden de forma determinante en la implementación de evaluaciones integrales.***

Desarrollo de una perspectiva integral de la evaluación

Retomamos el concepto desarrollado en el capítulo uno de esta tesis: **La evaluación integral de políticas y programas públicos es una práctica de construcción, análisis y comunicación de información para mejorar tanto los procesos como los resultados de las decisiones e intervenciones del Estado. Implica una reflexión social compleja y participativa, que incluye el intercambio crítico y propositivo sobre los cursos de acción. El foco principal de atención de la evaluación se centra en la identificación, valoración y socialización de los resultados construidos por las políticas y programas, en términos de cambios sociales producidos en las condiciones de vida de la población.**

Esta definición refleja un tipo de evaluación que comienza a desarrollarse, como intento de abordar la temática desde la complejidad político – social que la misma implica, ligada a la toma de decisiones sobre la gestión de las políticas, basada en el propósito de mejora de la intervención estatal, y sobre todo, relacionando esta mejora con la transformación social posible y positiva para los sectores mayoritarios (Cuarta proposición de la investigación).

La evaluación integral entonces se caracteriza tanto por la centralidad que asume en su definición el contexto político y los valores sociales que se expresan como por la relación de incidencia que pretende asumir con las decisiones estratégicas del Estado.

Surge de la pretensión de optimizar el carácter transformador de la evaluación, en un contexto en el cual la discusión sobre la capacidad estatal es una preocupación nodal tanto del ámbito académico como político.

La perspectiva integral de la evaluación tiene el foco de atención puesto en los resultados sociales de las políticas, teniendo en cuenta la necesidad de valorar los diseños, procesos, resultados e impactos tanto a través de la descripción y análisis de las políticas, como a la percepción y negociación de los grupos involucrados.

Se impulsa además desde un respeto y promoción de los derechos humanos, entendiendo que los problemas de desigualdad social, libertad de expresión y organización política deben ser el eje vertebral de toda intervención en el ámbito de las políticas públicas.

Además, pretende desarrollarse desde una comprensión de la igualdad entre hombres y mujeres, teniendo en cuenta el atropello a estas últimas que todavía las instituciones sociales reproducen.

Por último, las identidades y diversidad cultural, es un valor altamente pretendido por esta perspectiva de evaluación. Las comunidades tienen historias, culturas, intereses y formas de expresión que deben ser respetados por los diseños de las políticas, y sobre todo por los procesos de evaluación. Esto significa que cada propuesta, cada práctica, debe diseñarse basándose en el respeto y comprensión de los grupos sociales que están involucrados en la política o programa que se intenta evaluar.

¿Es posible evaluar teniendo en cuenta todas estas cuestiones? ¿Cómo? ¿Cuáles son las condiciones que debemos tener en cuenta?

Hablaremos en dos planos. Por un lado, haciendo una breve referencia al diseño “macro” de situación de la evaluación, en función del diagnóstico presentado en referencia a América Latina en general como a Argentina en particular.

En segundo lugar, trataremos de abordar cuestiones vinculadas con la práctica de la evaluación integral, con el propósito de proponer una reflexión guiada por el desafío de la acción.

Posicionamiento de la evaluación integral en las decisiones de gobierno

Evidentemente, no existe una receta que nos indique como promover y menos asegurar una óptima relación entre la evaluación y la toma de decisiones orientadas a mejorar las políticas.

Retomando las ideas Podemos aproximar algunas ideas, en función del análisis realizado en los capítulos anteriores.

1- La evaluación integral debe situarse cercana a la toma de decisiones estratégicas

Las experiencias recientes en diferentes países del continente nos impulsan a pensar que resulta deseable que la evaluación se desarrolle asociada tanto a los planes de desarrollo a nivel país (o región si hablamos de un nivel superior o inferior de gobierno), como a los planes sectoriales de las políticas (salud, educación, infancia, etc.).

Por lo tanto estamos diciendo que una perspectiva integral de la evaluación, se asocia a las instancias de planificación de las políticas públicas.

Esto implica el cuidado extremo constante, tanto en el momento de los diseños institucionales de la evaluación (la creación de las áreas con tales competencias), como en el funcionamiento de los mismos.

El primer desafío de los equipos de evaluación debe ser mantener una cercanía crítica, reflexiva y propositiva con los ámbitos de toma de decisiones estratégicas en los cuales se desarrolla.

La tecnificación, aislación y supervivencia fronteras hacia adentro de los sistemas de evaluación, es un riesgo que debe controlarse antes de cualquier otra pretensión de la práctica evaluativa.

Esta primera definición, no nos dice taxativamente “donde” deben ubicarse las áreas o sistemas de evaluación, de que poder estatal debe depender preferentemente, ni que fisonomía estructural debe asumir.

Se entiende que esta cercanía con la toma de decisiones, plantea que la evaluación integral se ubicaría dentro de organismos estatales, pero puede asumir diferentes formas y dependencias que tienen más que ver con las características contextuales, de oportunidad y viabilidad, que con definiciones a priori.

¿Una agencia nacional de evaluación? ¿Una comisión de articulación entre poderes del Estado? ¿Una Secretaría de Estado dependiente del Ministerio de planificación (poder ejecutivo)? ¿Una jefatura de gabinete con competencia para conducir un sistema integrado de evaluación?

La discusión sobre la fisonomía no dispone de una respuesta única. Por eso, más bien, entendemos que puede asumir diferentes formas y dependencias, pero que en todas ellas debe tener en cuenta la primera cuestión de relevancia constitutiva y determinante de un sistema de evaluación integral: la cercanía con la toma de decisiones estratégicas.

Otra cuestión constitutiva de la evaluación integral es la atención a valores y principios sociales sostenidos por las políticas y/o programas a evaluar. La evaluación no ocurre independiente a los postulados ejercidos por las políticas y programas. Por lo tanto, el primer paso será identificar y explicitar cuales son los valores políticos y principios sociales que esa política o programa expresa. Es deseable además que el proceso de evaluación integral se involucre con los mismos, los comprenda, e intente un proceso de valoración que vaya en línea con ellos.

Por último, frente a este desafío, es importante pensar en la necesidad de impulsar consensos políticos basados en las instituciones de evaluación existentes, en las trayectorias históricas recientes que el país – o la región- ha presentado en la temática. Las posibilidades de éxito en la construcción de perspectivas integrales de evaluación aumentan si estratégicamente se inician y desarrollan desde la articulación de los actores institucionales ya vinculados desde la formalidad o la práctica con la evaluación.

2- La evaluación integral se nutre de diferentes tipos de evaluación

La evaluación integral se plantea como perspectiva. No se define únicamente ni por el momento en el cual se realiza, ni por el tipo de evaluación que realice.

La pretensión de incidencia en la toma de decisiones estratégicas y valoración de la transformación social de las políticas y programas, nos indica que la evaluación integral debe – o puede ser- tanto de diseño, de procesos, de resultados y/o de impactos.

Y nuevamente, el criterio más importante es el relacionado con la oportunidad y viabilidad del desarrollo de los sistemas de evaluación.

La pretensión ideal sería que un área de evaluación integral realice todo tipos de evaluaciones, exceptuando las obligaciones de control, transparencia y rendición de cuentas que debieran permanecer como competencias de los organismos creados específicamente para tal fin.

3- La evaluación integral se basa en la promoción de la cultura de la evaluación

La punición no resulta un incentivo articulador de perspectivas integrales de evaluación. Retomando la cuestión de la caracterización de los sistemas políticos, los diseños y prácticas de evaluación integral deben apostar al fortalecimiento de la cultura de la evaluación como estrategia eficaz para la valoración y comunicación política del curso de las políticas públicas. Para lo cual, será necesario profundizar en programas de mejoras de las competencias estratégicas y metodológicas para la evaluación, en ámbitos de formación en la temática, en redes de profesionales y otros ámbitos congregantes de evaluadores y evaluadoras. Resulta necesaria la discusión sobre los saberes faltantes para encarar experiencias de evaluación con un lenguaje político, basado en la comprensión de la complejidad de las políticas públicas. Nociones sobre Estado, historia de las instituciones, sistema político, sociología política,

administración, entre otros saberes, son necesarios para promover cultura de la evaluación, para luego concentrarse en las competencias necesarias para diseñar, liderar y llevar a cabo prácticas integrales de evaluación.

Criterios para promover una práctica integral de la evaluación

En otro plano, hablaremos de la práctica de la evaluación. Por supuesto las grandes decisiones en materia de diseño y fortalecimiento de sistemas de evaluación constituyen el horizonte pretendido para el desarrollo de esta perspectiva integral de la evaluación. Pero, los cambios también se construyen “de abajo para arriba” en materia de políticas públicas. Las experiencias y prácticas de evaluación, y su socialización, son un aporte sustancial, no solo a la propia institución, sino al aprendizaje, fortalecimiento y consolidación de la evaluación y su relación con el proceso de toma de decisiones.

¿Qué elementos debe considerar un diseño de evaluación desde una perspectiva integral?
 ¿Cuáles son las cuestiones a tener en cuenta para promover “buenas prácticas” de evaluación integral?

1- Poner en marcha estrategias de incidencia en la toma de decisiones. Articular la práctica con las definiciones y áreas de planificación.

La primera decisión estratégica de un proceso de evaluación integral será el análisis de las potencialidades y viabilidad para la incidencia de los resultados de la valoración, en el proceso de toma de decisiones para la mejora de las políticas y programas evaluados.

Este postulado, que frecuentemente encontramos en los escritos o manuales de evaluación, suele no cobrar el cuerpo necesario en la práctica de la misma. Es decir, algunos / as evaluadoras suelen pensar que “tener en cuenta la información construida en la evaluación, corre definitivamente por cuenta de quienes toman las decisiones, y por lo tanto excede a los y las evaluadoras”.

Esto es cierto solo en parte. Las decisiones están en manos de los y las responsables en el diseño, implementación y evaluación de las políticas. Pero los y las evaluadoras debemos poner en marcha estrategias concretas de sostenimiento de la relación con esos procesos, revisando el

lenguaje, las formas, las vías de comunicación, las necesidades explícitas e implícitas de los demandantes, las cuestiones de viabilidad en las cuales podemos tener incidencia.

Una de estas estrategias es la asociación entre la práctica de evaluación integral y las definiciones, acciones o iniciativas de planificación que existieran en la política o programa a evaluar. Esta relación es muy importante para una perspectiva de evaluación centrada en la toma de decisiones.

Puede suceder que tal planificación no sea explícita, no se encuentre documentada formalmente. De todas formas, es necesario indagar sobre los postulados, propósitos objetivos o metas presentes, y más aún, ligar el proceso de construcción de la información que será insumo para la evaluación, a tales definiciones de planificación.

Otra de las cuestiones a tener en cuenta para afianzar la relación de la evaluación con la toma de decisiones es utilizar un lenguaje (en términos amplios) propio de la gestión: Evaluar no es investigar.

Tanto la definición de los temas, el abordaje, los tiempos, la extensión de los documentos y sus formas de redacción tienen que contemplar las formas propias de la gestión y los equipos de trabajo de las políticas y programas a ser evaluados, y este es un proceso que se construye con los actores involucrados, en cada caso.

Los y las evaluadores tienen que fortalecer sus competencias para comprender estos contextos, sus símbolos y sus lenguajes.

Por último, tanto en el momento de diseño, como de construcción de acuerdos y en la implementación, es necesario tener presente “el después de la evaluación”. El análisis de “los usos” debe ser constitutivo del proceso desde el inicio. La reflexión y diálogo con los equipos de gestión de las políticas acerca del “para qué evaluar”, fortalece la relación de la evaluación con la toma de decisiones. Esta no es una cuestión que pueda dejarse para el final, o peor aún, que quede fuera de las estrategias mismas de la evaluación.

2- Consolidar un proceso de evaluación, basado en múltiples estrategias metodológicas, centrado en la perspectiva de los actores.

Una de las características principales de la perspectiva integral de la evaluación es la comprensión de la centralidad que la perspectiva de actores tiene a la hora de valorar los múltiples aspectos que constituyen una política o programa público.

Se entiende que la evaluación integral es una construcción colectiva, por lo tanto subjetiva, y que el evaluador debe contar con las competencias adecuadas para liderar el proceso, proponiendo sobre el escenario a los protagonistas y equipos de la gestión de las políticas.

Por lo tanto, no existe una única metodología propia de la perspectiva integral de la evaluación, las estrategias y selecciones metodológicas dependerán de las características de la cuestión a evaluar, los recursos, las competencias para hacerlo, entre otras cuestiones.

Es propio de la evaluación integral sustentarse en estrategias que expresen la perspectiva de los diferentes tipos de actores involucrados en la política o programa: responsables, equipos, equipos relacionados, sujetos de las políticas, expertos, entre otros.

Por lo tanto, la cuestión radica en construir estrategias metodológicas pertinentes, centradas en las perspectivas de los actores, que cuiden sobre todo el respeto por los enfoques de derechos, entre otros, las identidades culturales y la igualdad de género.

Para esto, es necesario constituir equipos preparados y profesionalizados. Las competencias que estos equipos deben expresar son diversas, y puede ser este un tema de investigación en sí mismo. Pero, en términos generales, deben ser personas formadas en técnicas de investigación social, que comprendan el complejo entramado que se corresponde con las políticas públicas, que sean capaces de intervenir con empatía desde un rol de facilitador /a de un proceso de reflexión, más que de experto portador de verdades. Debe poder registrar, analizar e interpretar diferentes “voces” en relación a una política o programa, y ponerlas en relación para lograr una valoración que sea representativa tanto de las complejidades de la política, como de las diferentes perspectivas (que muchas veces pueden ser distintas y hasta contradictorias).

Para esto, puede colaborar la idea sostenida de evaluar para aprender. Pensar sobre todo en la práctica de evaluación como una situación de aprendizaje, donde la participación de cada quien es importante a la construcción final de los resultados.

3- Los diseños, procesos y resultados, deben estar dirigidos al impacto. El proceso de evaluación debe tener como norte el conocer y valorar la incidencia social de las políticas y programas.

Por último, la tercera cuestión constitutiva de la perspectiva integral de la evaluación: el foco en los resultados sociales de las políticas.

Hemos desarrollado que la evaluación integral no se acota a “un” momento ni tipo de evaluación. Debido a que es, tal como se expresa, una **perspectiva**.

Pero, la centralidad del propósito de conocer y valorar los resultados sociales de las políticas y programas, es una característica esencial de la perspectiva integral de la evaluación.

Esto significa que, principalmente, interesa a esta perspectiva, visualizar la relación entre las acciones del Estado y los cambios en las condiciones de vida de la población sujeto.

Tal como se ha tratado en esta investigación, la motivación de la perspectiva integral de la evaluación es su potencial como aporte al proceso de toma de decisiones públicas, en la valoración de un contexto donde el protagonismo de la intervención estatal promueva el desarrollo con inclusión.

Por lo tanto, el foco puesto en la valoración de los resultados, o impactos de las políticas es central.

La cuestión conceptual explicativa y distintiva de ambos conceptos, es tema de un amplio desarrollo de la evaluación, que no ha tenido lugar en esta tesis, pero que no es desconocida por ella. Hemos querido plantear la cuestión en términos generales, sin entrar en la discusión existente sobre que son, como se valoran, como se distinguen los resultados e impactos.

Nos referimos, en términos amplios, a los usos y cambios sociales, producto (aunque aquí también hay toda otra cuestión sobre la multiplicidad de causas) de las decisiones, expresadas en las políticas públicas.

El registro, análisis y valoración de las mejoras en la calidad de vida de la población (o ausencia de ellas), asociadas a la intervención estatal “guía” las intervenciones de una evaluación integral. La evaluación en el momento de diagnóstico, la calidad de los procesos, la identificación de

resultados, debe estar orientadas a la promoción del registro y valoración de mejores resultados sociales de las políticas.

Esto no quita que para la evaluación integral sea importante intervenir en los momentos de diseño y proceso, debido a que, los logros y mejoras ocurridos en estas instancias del ciclo de vida de una política, se encuentra en relación con los resultados e impactos de las mismas. Por lo tanto, también es importante registrar y promover mejoras en estos momentos.

El objetivo es fortalecer la relación entre las acciones del Estado y la mejora efectiva de las condiciones de vida de la población, influyendo en el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, cada acción de la evaluación integral está orientada a registrar la incidencia de las políticas o programas en la población sujeto.

Reflexiones finales

De acuerdo a la caracterización de los capítulos 1 y 2 es posible afirmar que la evaluación es una temática en crecimiento, cuyas prácticas en el continente latinoamericano se fortalecen de los últimos años.

La discusión teórica respecto de los fundamentos y metodologías de la evaluación alimentó en particular ciertas decisiones de los diferentes gobiernos, una infinidad creciente de artículos, programas de formación, seminarios, congresos y simposios surgidos en la última década, realizados específicamente para discutir sobre la evaluación.

La práctica de la evaluación avanza más lentamente que la discusión, pero de todas formas es posible visualizar escenarios de aprendizaje compartidos entre los diferentes países, promoviendo un crecimiento tanto a nivel experiencial como de estrategias para la evaluación.

Los escenarios de gobierno, en los diferentes niveles, presentan la oportunidad de fortalecer la incidencia de la evaluación en los procesos de toma de decisiones acerca de las políticas y los programas públicos, pero no en cualquier contexto.

¿Cuál es el “estado de situación” de la evaluación de políticas y programas en Argentina?

En Argentina, hacia diciembre de 2015, los debates acerca de la importancia de la evaluación avanzaban hacia formas de consolidación de la misma en una propuesta de integración de las diferentes iniciativas existentes a nivel nacional. Hemos nombrado algunos ejemplos de esta afirmación, como lo fueron los intentos de la Jefatura de Gabinete de Ministros a través de la creación de un programa pensado especialmente para construir estrategias de articulación entre las diferentes áreas con competencia en evaluación.

Existen en el ámbito legislativo al menos 2 proyectos que plantean la creación de un organismo específico para evaluar calidad y resultados de las políticas, pero todavía no han visto tratamiento en las cámaras correspondientes.

En base a las opiniones de los actores claves y el análisis del caso Conectar Igualdad, podemos decir que en los últimos años los avances estuvieron relacionados con el fortalecimiento de diferentes prácticas ministeriales de evaluación, pero no alcanzaron el desarrollo necesario para constituirse finalmente en la existencia de un área integrada que evalúe las políticas a nivel nacional.

La comunidad de profesionales de la evaluación, los ámbitos de formación especializada en la materia y los artículos específicos referidos a la temática han crecido considerablemente en los últimos años. Hemos hablado de la conformación y consolidación de la red EVALUAR y de los 3 posgrados en evaluación en diferentes regiones del país.

Queda por estudiar que ocurre en los próximos años en la materia.

Por parte de esta investigación, se ha avanzado en cuanto a las características que debe asumir la evaluación para constituirse en un aporte a la mejora de las políticas públicas en su aspecto institucional, posicionándose cercana a los ámbitos de toma de decisiones, fortaleciendo el foco en los resultados de las políticas y las estrategias cualitativas en la construcción de la información.

En este sentido, entendemos que la experiencia de evaluación del Programa Conectar Igualdad reúne ciertas características interesantes a tener en cuenta para promover prácticas similares.

En primer lugar, tal como hemos destacado, los objetivos de la evaluación han estado en estrecha relación con las necesidades de información de los responsables del programa, alimentando el proceso de toma de decisiones durante la implementación del mismo.

En segundo lugar, ha sido una evaluación realizada sobre diferentes aspectos del programa. Basada en la comprensión de las intervenciones públicas conformadas por diferentes elementos, que son necesarios de tener en cuenta ante el objetivo de llevar a cabo una evaluación integral.

Por último, sólo para retomar los aspectos más importantes de esta experiencia, ha sido una práctica participativa de evaluación, habiéndose basado en la perspectiva de los actores más destacados en relación con el programa. Esta es una cuestión central para la valoración integral de las políticas.

Este caso ha sido seleccionado porque entendemos que contiene los elementos más importantes de una perspectiva de evaluación integral de políticas y programas, cuyas características desarrolladas en la última sección se basan en una comprensión política de las políticas, direccionada a la influencia de la evaluación en la toma de decisiones, y con el propósito de mejorar las intervenciones estatales.

Los aprendizajes más importantes de esta experiencia se fundan, en primer lugar, en la constatación de que es posible evaluar un programa de dimensión federal, dando participación a los actores de todo el territorio, a través de una metodología integrada.

El aspecto central a tener en cuenta, es la voluntad, compromiso y acompañamiento de los responsables y equipos a cargo de la gestión del programa evaluado. Este acompañamiento se basa en la certeza de la validez de los procesos de evaluación para la toma de decisiones, y por lo tanto, podemos decir que, como lección podemos tener en cuenta la necesidad de que estos actores sean partícipes protagónicos en las propuestas y desarrollos de prácticas de evaluación.

Para que esta cuestión este presente, son varios los requisitos necesarios, y no dependen exclusivamente de la gestión de la evaluación. En primer lugar, fuera del ámbito de incidencia, pero no por ello debemos ignorarlo, encontramos los incentivos de desempeño de los actores de la política. Describir, valorar y comunicar resultados en materia de políticas públicas, implica tiempos que generalmente no coinciden con los tiempos electorales, y por lo tanto los incentivos más importantes de los actores de la política, basados en el reconocimiento positivo de los electores, tiene una relación indirecta y de ardua construcción para ellos. Esta es una cuestión necesaria de tener en cuenta a la hora de plantear estrategias que profundicen la relación entre la evaluación y la toma de decisiones.

Por otro lado, encontramos otra serie de combinación de criterios que inciden en la evaluación integral, relacionados con las competencias de las instituciones públicas, que nos lleva al concepto desarrollado sobre calidad institucional ¿Cuál es la relación entre la calidad institucional (en su sentido amplio, presentado en el capítulo dos de esta tesis y la evaluación de políticas y programas?

La relación entre ambas es de incidencia mutua, recíproca y constante. Quiere decir, los estándares de calidad institucional se reflejan en la calidad de la evaluación, y viceversa. Una institución que pone en marcha incentivos para mejorar las condiciones de diseño e implementación de las políticas, probablemente intente generar instancias de evaluación de las mismas.

Se ha desarrollado en el segundo capítulo el concepto de calidad institucional, haciendo referencia a la necesidad de plantear la insuficiencia de su sentido acotado a los procesos de gestión. Entendemos que la calidad de las instituciones públicas también debe incluir parámetros de valoración de los resultados sociales efectivamente alcanzados por la intervención estatal. Una gestión de calidad entonces es aquella cuyos logros son visibles en las mejoras que ha provocado en la calidad de vida de la población involucrada. Además, los estándares de calidad también deben contemplar los diferentes aspectos que hacen a la gestión y sus procesos.

Por lo tanto, entenderse que resultados y procesos son esferas constitutivas de la calidad institucional. Los planes de mejora de las decisiones y acciones estatales debieran proponerse fijando estrategias y objetivos para ambas esferas. Esto es porque, la atención a una u otra selectivamente, atenta contra las políticas en el mediano plazo. Una gestión puede perfectamente mejorar sus sistemas de empleo público, poniendo en marcha las estrategias mejor ponderadas en el ámbito: incentivos al desempeño, diseños de carrera pertinentes, equipos de trabajo competentes, entornos laborales estimulantes, sin modificar la incidencia de los efectos de esa institución en la población. El mismo razonamiento podemos utilizar para los distintos aspectos que hacen a la gestión pública: el diseño de sus estructuras, la comunicación, los procesos, etc.

Por lo tanto, las concepciones de calidad acotadas a las fronteras internas del desempeño institucional, no nos llevan directamente a mejorar las políticas y sus resultados.

Por el contrario, los resultados sociales efectivos, difícilmente se lleven a cabo de forma sostenida sin atender a la mejora de los procesos de gestión.

En este sentido, ha sido muy interesante la discusión planteada en el ámbito de las entrevistas realizadas como parte del diagnóstico de calidad institucional en Argentina. Encontramos niveles de coincidencia importantes en las respuestas, en cuanto a entender que la gestión política que culminó en diciembre de 2015 se caracterizó por llevar adelante políticas públicas altamente significativas para diferentes sectores de la población (sobre todo los más vulnerables). Esos niveles de coincidencia desaparecen a la hora de valorar las iniciativas de la misma gestión, en la esfera de la calidad institucional en sentido estricto.

El aspecto mejor valorado de la calidad institucional ha sido los resultados alcanzados por las instituciones, mientras que los peores puntuados refieren a los procesos, las estructuras y las políticas de empleo público.

Frente al cambio de gobierno y de rumbo de esas políticas con buenos resultados, tal como fueron valoradas por las personas entrevistadas, podemos preguntarnos, que hubiera pasado si se hubieran mejorado ambas esferas de la calidad institucional. Aún más, podemos preguntarnos si no hubieran sido más sólidas (y por lo tanto con más posibilidades de sostenerse

en el tiempo) esas políticas si se hubieran desarrollado mejores estrategias de gestión de las instituciones⁵².

En este marco de relaciones entre las diferentes esferas de la calidad institucional, entendemos que la evaluación desde una perspectiva integral, asume un lugar determinante.

La evaluación integral, se focaliza en los resultados de las políticas, para tomar decisiones de mejora en la gestión de las mismas. Por lo tanto, se plantea como una estrategia de articulación y visión completa del concepto de calidad institucional, planteando la comprensión tanto de los procesos, como de los efectos de las decisiones y acciones del Estado.

En base a las reflexiones surgidas en las entrevistas realizadas, podemos concluir que si evaluar es aprender y reflexionar para alimentar el proceso de toma de decisiones, más que meramente controlar o rendir cuentas, entonces es necesario promover prácticas evaluativas que reconozcan la multiplicidad de elementos que interaccionan de forma incidente en los procesos de gestión y resultados de las políticas y programas públicos.

Resulta importante tener en cuenta los incentivos del sistema político, si queremos que la evaluación sea integral y una estrategia para la toma de decisiones. Si tenemos en cuenta solo los incentivos de la administración, la evaluación no será un tema de interés en el ámbito de toma de decisiones sobre las políticas.

Por lo tanto, también se puede afirmar que existen requisitos o elementos que es necesario desarrollar para que la evaluación pueda incidir positivamente en la mejora de las decisiones públicas.

Esos requisitos, en términos generales, tienen que ver con:

- a- La evaluación integral debe llevarse a cabo en un marco de toma de posición sobre valores vinculados con la necesidad de un Estado que lidere acciones políticas tendientes a lograr mayores niveles de calidad de vida en los diferentes sectores de la sociedad, sobre todo en los que sufren necesidades más urgentes.
- b- El desarrollo de los sistemas de evaluación debe contemplar las características e idiosincrasia del sistema político en general y no de la administración pública en

⁵² Por ejemplo, podemos preguntarnos si el Programa Conectar Igualdad, como tantos otros, hubiera podido sostenerse mejor en el tiempo si las políticas de empleo de sus equipos no hubieran sostenido durante años contratos temporarios.

particular: sistema electoral, relación de la sociedad civil y de los grupos de poder con el Estado, funcionamiento de los partidos políticos, entre otros componentes.

- c- La práctica integral de la evaluación debe tener en cuenta que está tamizada por nociones sobre desarrollo social, y estas influyen en el sentido y la valoración de la eficacia, eficiencia, oportunidad y pertinencia de las políticas.
- d- Las propuestas de mejora de los procesos de toma de decisión e intervención estatal dependerá de los objetivos políticos que se le adjudiquen a esta institución. Por lo tanto la evaluación está en continua dependencia de los sentidos estratégicos del Estado, y no sólo de las metas de gestión propuestas.

La evaluación, desde una perspectiva integral, puede resultar un aporte importante a la mejora de la acción estatal orientada a lograr la transformación social.

Pero este propósito plantea una serie de desafíos a tener en cuenta a la hora de pensar, describir o proponer sistemas de evaluación integral.

Uno de ellos, es la necesaria articulación de la esfera política y la esfera técnica que conviven y habitualmente confrontan en la administración.

Las decisiones públicas se construyen a través de “lo posible”, en un marco de intereses individuales, grupales y sociales en continua negociación, alimentadas, entre otros elementos, tanto por posicionamientos ideológicos y estratégicos como por saberes.

El diálogo en un contexto de puja constante, entre la lógica de la política y la lógica de la administración es un desafío principal de las evaluaciones desde una perspectiva integral.

Otro componente vinculado con la utilidad, condicionalidad y potencialidad de la evaluación para la transformación de las políticas refiere a la necesidad de promover la diversificación de la práctica evaluativa respecto de:

1- Sus funciones: Poniendo énfasis en la valoración de los resultados e impactos sociales de las políticas y programas, además de analizar sus procesos estándares de eficiencia.

2- Los actores intervinientes: La participación de los diferentes grupos involucrados en la política evaluada, es un requisito intrínseco a las evaluaciones que se pretendan pertinentes. Una adecuada selección de grupos y perfiles de personas, con el propósito de expresar las diferentes “miradas” sobre las políticas evaluadas, resulta central para la calidad del proceso.

3- Los momentos en los cuales se realiza la evaluación: Diversificar los momentos de implementación de acciones de evaluación, en relación siempre a la planificación de una política, es muy importante para fortalecer la relación entre la información construida y la toma de decisiones que mejoren las políticas.

4- Los usos de la información que la evaluación proporciona: Indiscutidamente, resulta necesario focalizar el uso de la información en el aprendizaje y la transformación de la política evaluada para mejorar la calidad estatal.

En definitiva, como cierre de esta investigación, tal como sostuvieran las últimas hipótesis planteadas, y en base al desarrollo conceptual y empírico realizado, ***la evaluación integral, puede resultar una estrategia de mejora del proceso de toma de decisiones de los hacedores de las políticas, y de los resultados sociales finalmente conseguidos por las mismas***, si se tienen en cuenta la multiplicidad de aspectos que conforman una política, y se lleva a cabo teniendo en cuenta criterios antes enunciados como parte de este capítulo integrador.

Este tipo de evaluaciones resulta más apropiado y pertinente a la naturaleza compleja de las políticas, más consistente y oportuno para aportar información valiosa al proceso de toma de decisiones, y por lo tanto, tal como relatará la última hipótesis, ***en América Latina en general, y Argentina en particular, resulta necesario promover este tipo de evaluaciones, en el marco del fortalecimiento de las capacidades estatales.***

Agenda futura de investigación

La temática de la evaluación y el desafío de construir conocimiento sobre cómo lograr que efectivamente sus resultados tengan incidencia en la mejora de las políticas, plantea mucho trabajo por delante. Evidentemente, esta tesis no lo ha abarcado todo, pero ha sido el objetivo presentar una perspectiva de evaluación orientada a mejorar su práctica y su articulación con el proceso de toma de decisiones, partiendo de la descripción de un contexto regional en términos generales, y del caso argentino en particular.

Hay varios y diferentes temas que pueden plantearse en futuras agendas de investigación.

En primer lugar, resulta necesario profundizar en un estudio comparativo de casos nacionales de evaluación en América Latina, con el propósito de establecer los principales avances en cada caso, y analizar las condiciones que colaboran en el desarrollo de experiencias exitosas. Esto resultaría importante tanto el ámbito teórico como empírico.

En segundo lugar, ya en el plano argentino, resulta pertinente describir y analizar las necesidades de transformación y mejora de la gestión pública, en los diferentes niveles de gobierno. Este tema es plausible de ser desarrollado en diferentes líneas de investigación, organizadas tanto por ejes temáticos (empleo público, planificación, evaluación), como por niveles de gobierno. Existe un vacío importante de conocimiento acerca del desarrollo de los gobiernos provinciales y municipales en materia de gestión pública.

En tercer lugar, resulta oportuno avanzar en la formulación, descripción y análisis en profundidad de una propuesta integral de evaluación de políticas públicas. En este sentido, sería interesante tanto el análisis de otros casos como fortalecer el conocimiento de las causas, criterios y elementos que favorecen este tipo de evaluaciones.

La temática de la evaluación se encuentra en pleno desarrollo. Es de esperar que se fortalezcan las tendencias a tratarla como una estrategia de gobierno, más que como un mecanismo de rendición de cuentas. Como así también es importante que se profundicen las estrategias de participación de actores en los procesos de evaluación.

La evaluación no resulta una panacea, ni un proceso libre de conflictos e intereses. Puede desarrollarse como una estrategia más de intervención compleja, frente a quienes quieran y puedan tomar decisiones que incidan en el fortalecimiento de un Estado que debe arraigar su compromiso con la transformación social en América Latina.

ANEXOS

ANEXO 1

Perfil y número de entrevista

Perfil 1: Expertos en gestión pública, docentes e investigadores destacados que dirigen o coordinan posgrados relacionados con la planificación, implementación y evaluación de las políticas, además han sido o son funcionarios en el nivel nacional de gobierno. Entrevistas: 1, 2, 3, 4, 5 y 6.

Perfil 2: Expertos en gestión pública, docentes e investigadores destacados que dirigen o coordinan posgrados relacionados con la planificación, implementación y evaluación de las políticas. Su trayectoria principal se ubica en el ámbito académico o de la consultoría privada. Entrevistas 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14.

Perfil 3: Funcionarios del gobierno nacional, con formación en temas vinculados a las ciencias sociales, la gestión pública. Su trayectoria, más que en el ámbito académico se ubica en la ocupación de cargos en diferentes áreas públicas. Entrevistas 15, 16, 17 y 18.

Personas entrevistadas para la investigación sobre Diagnóstico de calidad Institucional en Argentina (sus cargos y responsabilidades corresponden a fines del año 2014). Su ubicación en la lista se debe a un orden alfabético y no se corresponde con los números de entrevistas.

Las entrevistas fueron realizadas en el segundo semestre del año 2014

Claudia Bernazza Directora del Instituto de Capacitación Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Ing. Agrónoma, Dra. En Ciencias Sociales (FLACSO) Ex Secretaria del IPAP, Subsecretaria de la Gestión Pública Prov. De BSAS, Diputada Nacional (mandato cumplido)

María Bonicatto Prosecretaria de políticas sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Docente e investigadora de la Universidad Nacional de La Plata. Ha sido funcionaria en el gobierno Nacional y en el gobierno de la Provincia de Buenos Aires en diferentes áreas relacionadas con la planificación institucional.

Alberto Bonifacio Director del Sistema Nacional de Capacitación del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Licenciado en Ciencia Política, Universidad del Salvador. Director del Departamento de Ciencia Política y RRH de la Universidad de Palermo (Argentina). Profesor de Administración Pública en las Universidades de Buenos Aires (grado), de Palermo (grado) y

de la Universidad Nacional de Rosario (posgrado). Vice-Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (Asociación Civil). Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1996-2000) Subsecretario de Organización y Gestión (Secretaría de la Función Pública de Argentina, 1992-1994).

Horacio Cao Dr. En Administración UBA, AG, Lic en Cs. Políticas. Director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Jefatura de Gabinetes de Ministros. Intervención nacional en Santiago del Estero, temas provinciales y las desigualdades existentes. Ex Secretario de la Gestión Pública del Gobierno de San Juan.

Carlos María Ciappina Profesor en historia. Doctor en comunicación social. Ex vice decano de la Facultad de periodismo y comunicación social UNLP ex director ejecutivo del IPAP Provincia de Buenos Aires. Profesor titular de Estado y políticas públicas un la universidad nacional de moreno y de historia de América latina Universidad Nacional de la Plata.

Fernando Jaime Doctor en Ciencia Política (FLACSO, México). Profesor titular (UNAJ / UBA). Director de la Maestría en Gobierno (FSOC / UBA).

Mercedes Iacoviello Economista (UBA). Graduada del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales del INAP de Argentina y Master en Gestión de Recursos Humanos por University of Illinois at Urbana-Champaign. Consultora internacional en gestión de recursos humanos en los estados latinoamericanos. Lideró el equipo de relevamiento del Informe Barómetro de los servicios civiles centroamericanos para la Agencia de Cooperación Española entre 2009 y 2012. Profesora de las universidades de San Andrés, del Litoral, de Rosario y de Buenos Aires. Autora de numerosos artículos y capítulos de libros en su área de trabajo. mercedesiacoviello.wordpress.com

Enrique Iribarne Secretario del Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP). Experiencia en relación a políticas de gestión pública y mejora de la acción estatal.

Gustavo Longo Contador Público. Magister en Evaluación de Proyectos. Coordinador de Programa financiado por el BID sobre evaluación presupuestaria, en la Secretaría de Hacienda de la Nación. Ocupó cargos de Director Nacional en la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, y de Director en la provincia de Buenos Aires. Docente en la UNLP. Docente del Instituto de Formación Política del Ministerio del Interior.

Emilce Moler Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Coordinadora de Investigaciones e Información Estadística, de la Secretaría de Políticas Universitarias Ministerio de Educación de la Nación (2006-Setiembre 2008). Responsable de la Unidad de Evaluación y Aseguramiento de la Calidad, de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica Se desempeñó en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2008-2009). Realizó la coordinación ejecutiva del trabajo denominado: “*Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo*”.

Alfredo Ossorio Director de Planeamiento y Reingeniería Organizacional – Jefatura de Gabinete de Ministros. Lic. En Sociología UBA. Director de Planeamiento y reingeniería organizacional. SGP. Jefatura de Gabinete. Ex Director de innovación en la Gestión Pública. Experto en Planificación y gestión por resultados-Docente de la UNLA de grado y posgrado en Planificación y políticas públicas.

Ana Pereyra Directora Nacional de Políticas y Planificación - Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva.

Fabián Repetto Doctor de Investigación en Ciencias Sociales (FLACSO México); Profesor de Postgrado en diversas universidades de América Latina. Publicó más de 50 artículos en revistas y libros especializados. Entre 2005 y abril 2008 ha sido profesor del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social en Washington DC. Actualmente, Director del Programa de Protección Social de CIPPEC.

Maximiliano Rey Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (Unsam), profesor titular regular de la Universidad Nacional de José C. Paz (unpaz), profesor adjunto regular de la uba e investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública (inap, Argentina).

Guillermo Shweinheim Lic. En Relaciones Internacionales. Presidente de la Asociación Argentina de estudios de la Administración Pública/Director del Centro de Estudios La Piedad/APOC. Docente de Administración Pública en la UNSAM.

Aníbal Jorge Sotelo Maciel Consultor internacional, experto en planificación pública y modelos de gestión. Profesor en Filosofía (Universidad Nacional de La Plata). Mg. en Alta Dirección Pública (Universidad Internacional Menéndez Pelayo / Instituto Universitario Ortega y Gasset),

Doctorando en Asuntos Públicos, Política y Gobierno (Instituto Universitario Ortega y Gasset).
Coordinador ejecutivo de la Red Argentina de Planificación PLANAR.

Berenice Vampa Directora General de Recursos Humanos de ANSES. Politóloga. Universidad Católica Argentina. Integró además el equipo del Consejo Federal de la Función Pública.

Carlos María Vilas Politólogo y Abogado. Presidente del Ente regulador de Agua y Saneamiento/ Director de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno y la Revista Perspectiva de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús.

Personas entrevistadas para describir el caso de Ecuador (noviembre 2014)

Verónica Elizabeth Artola Jarrín Subsecretaria de Seguimiento y Evaluación. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Ecuador.

Nila Chávez Sabando Asesora, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Ecuador.

Jeannette Sanchez Ex Ministra Coordinadora de Política Económica, es Ministra Coordinadora de Desarrollo Social. Ex Ministra de Inclusión Económica y Social. Ecuador.

ANEXO 2

Guías de entrevistas para el diagnóstico de calidad institucional y evaluación

Guía de entrevista a funcionarios e investigadores sobre calidad en la gestión pública en Argentina

El objetivo de esta entrevista es construir un “**Diagnóstico de calidad del sector público**” en base a la opinión de expertos. Este estudio está orientado a identificar, comprender y analizar los componentes necesarios para diseñar e implementar estrategias de evaluación integral de las políticas, programas y proyectos, con el propósito de contribuir a la mejora de la calidad institucional del sector público.

Identificación y perfil de la persona entrevistada

Género y edad:

Mujer  Hombre  entre 20y30  entre 30y40  entre 40y50  más de 60 

Formación:

Cargo que ocupa actualmente:

Breve comentario sobre su trayectoria laboral:

Experiencia en relación a políticas de gestión pública y mejora de la acción estatal:

PARTE 1: Opinión sobre calidad institucional en el ámbito público

Definición de calidad institucional: capacidad de las instituciones para diseñar e implementar políticas, programas y proyectos que tengan resultados efectivos en desarrollo con inclusión social equitativo y sostenido.

- 1- ¿Existe una relación determinante entre los “modelos estatales” y los “modelos de gestión pública”?
- 2- ¿Cuál es el “estado de situación” de la Argentina en materia de **calidad institucional**? Fortalezas y debilidades. Experiencias destacadas.
- 3- Considera que en los últimos 10 años se han mejorado los aspectos que expresan la calidad institucional? Cuáles? Ejemplos. Fortalezas y debilidades.

- 4- Puntuación del 1 al 10 de los siguientes aspectos que hacen a la calidad institucional, teniendo como referencia los ámbitos públicos conocidos

Aspectos	Puntaje
Articulación entre objetivos de gobierno (política – estratégica) y desempeño de las instituciones públicas.	
Compromiso de los mandos medios con desafíos de políticas inclusivas.	
Pertinencia de las estructuras del Estado para lograr el desarrollo social equitativo.	
Pertinencia de los procesos del Estado para lograr el desarrollo social equitativo.	
Pertinencia de las políticas de empleo para lograr el desarrollo social equitativo.	
Igualdad de género en la ocupación de cargos directivos.	
Competencias laborales presentes (saberes, uso de nuevas tecnologías, etc.)	
Condiciones ambientales de trabajo.	
Disponibilidad de recursos.	
Eficacia en el uso de los recursos.	
Resultados alcanzados por las organizaciones públicas.	

Opinión sobre las valoraciones realizadas...

PARTE 2: Evaluación integral de políticas públicas

Esta investigación tiene como propósito corroborar ciertas hipótesis relacionadas con la existencia de un tipo de evaluación de políticas y programas, al que hemos denominado “evaluación integral”, que en términos generales hace referencia a una modalidad de evaluación

que resalta la importancia del involucramiento de los liderazgos políticos y de gestión en procesos de valoración que intentan abordar la multiplicidad de aspectos vinculados con la implementación y los resultados sociales de las políticas. La evaluación integral es necesariamente participativa, y tiene como finalidad la construcción de información que permita mejorar la política evaluada y aportar a la construcción de instituciones de mayor calidad.

- 1- ¿Conoce la existencia de experiencias de evaluación de políticas y programas? Opinión al respecto. Tipo de evaluación, objetivos, logros, fortalezas y debilidades.

Definición de evaluación: práctica de construcción de información sobre los procesos y resultados de las políticas y programas, con el propósito de aportar a la toma de decisiones en cuanto a la mejora de las políticas y la gestión pública.

- 2- ¿Considera que en los últimos 10 años se han extendido y / o mejorado las prácticas de evaluación de las políticas y programas? Ejemplos.
- 3- ¿Considera que la evaluación, integrada al proceso de planificación de una política, puede incidir en la mejora de la calidad institucional? Desarrollo.
- 4- ¿Cuáles cree que son las condiciones necesarias para profundizar el desarrollo de sistemas y/o iniciativas de evaluación de políticas públicas?

Anexo 3 Escuelas que formaron parte de la investigación por la Universidad nacional Arturo Jauretche

	Escuela	Localidad (todas ubicadas en el conurbano bonaerense)
1	EEM 4	Claypole
2	EEM 12	Adroque
3	ESB 4	José Marmol
4	EES N 17	La Plata
5	ESB 2	Ensenada
6	Media 1	La Plata
7	EEM N4	Lanús
8	EEM N2	Lanús
9	EEST N5	Lanús
10	ESB N35	Lomas de Zamoras
11	ESB N54	Quilmes
12	ESB N82	Solano
13	EES N14	Quilmes
14	EES N15	Quilmes
15	ESB N12	Plátanos
16	EES N25	Berazategui
17	EES N10	Villa Mitre
18	EEM N1	Florencio Varela

19	EEM N6	Florencio Varela
20	ESB N26	La Capilla

Anexo 4

Matriz de evaluación del programa Conectar Igualdad 2012

OBJETIVO GENERAL Analizar los cambios y/o continuidades en el aula, instituciones, sujetos y comunidades a partir de la implementación del PCI.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Conocer los cambios y/o continuidades en las formas de enseñar de los docentes y de aprender de los estudiantes.
- Indagar los modos que adquiere la cotidianeidad escolar en las instituciones educativas.
- Estudiar el impacto de la implementación de esta política en la vida de los sujetos involucrados, y de las comunidades en las que participan.

UNIDADES DE ANÁLISIS

1. Aula

2. Práctica docente

3. Estudiantes

4. Institución

5. Familia y comunidades

1- AULA

DIMENSIONES	SUBDIMENSIONES	ASPECTOS OBSERVABLES	INSTRUMENTOS (mínimos)
Cambios/continuidades en las mediaciones entre alumnos,	Cambios/continuidades en las fuentes de contenidos Cambios/continuidades en las estrategias didácticas Cambios/continuidades en las	Fuentes de acceso a materiales digitales Producción de contenidos digitales por docentes y estudiantes Tipos de estrategias de enseñanza (enseñanza basada en proyectos, aprendizaje basado en	Entrevista a docentes y estudiantes Observación de clases

docentes y contenidos	<p>formas de comunicación</p> <p>Cambios/continuidades en las formas de evaluar</p> <p>Tipos de recursos y frecuencia de uso</p>	<p>problemas, enseñanza guiada, exposición, tareas de recuerdo, de resolución de problemas, de comprensión profunda)</p> <p>E-learning class.</p> <p>Dinámicas de aprendizajes colaborativo</p> <p>Programas utilizados (cuáles y para qué)</p> <p>Comunicación entre docentes y estudiantes (transmisiva, modelo feed-back o modelo interactivo)</p> <p>Uso de las TIC para evaluar a los estudiantes.</p> <p>Modalidades de evaluación</p> <p>Uso del escritorio y programas</p> <p>Uso de entornos virtuales (internet. blogs, etc.).</p> <p>Combinación de soportes (ej. pantalla – pizarrón).</p>	
Cambios/continuidades en la configuración del aula	<p>Organización espacial</p> <p>Organización del tiempo</p> <p>Organización de los grupos</p> <p>Accesibilidad</p>	<p>Configuración del espacio físico y el mobiliario (geografía del aula)</p> <p>Organización de los tiempos de la clase</p> <p>Organización de los grupos (por niveles de conocimiento, heterogéneos para ayudas mutuas, por intereses)</p> <p>Accesibilidad a las TIC (disponibilidad de los recursos tecnológicos, número de equipos en la clase, conectividad).</p>	<p>Entrevista a docentes y estudiantes</p> <p>Observación de clases</p>
Cambios/continuidades en el clima de la clase	<p>Satisfacción</p> <p>Disciplina</p> <p>Interés</p>	<p>Satisfacción de docentes y alumnos con las actividades de enseñanza y aprendizaje.</p> <p>Disciplina en el aula, clima de la clase (existencia o no de sanciones, etc.)</p> <p>Interés de los estudiantes y docentes por asistir y permanecer en la escuela.</p>	<p>Entrevista a docentes y estudiantes</p> <p>Observación de clases</p>
Ubicuidad	Distribución del aprendizaje en el tiempo	Uso de las netbooks en los recreos	Entrevista a docentes y

	Distribución del aprendizaje en el espacio	Uso de las netbooks en espacios públicos Continuidad de las actividades en el hogar	estudiantes Observación de clases
--	--	--	--------------------------------------

2- PRÁCTICA DOCENTE

DIMENSIONES	SUB DIMENSIONES	ASPECTOS OBSERVABLES	INSTRUMENTOS (mínimos)
Referencia a trayectoria de formación del docente y desempeño profesional	Formación Académica Formación disciplinar Formación continua. Características y tipos de escuelas Otros condicionantes desempeño laboral	Antigüedad en la docencia Grado/Postítulos Disciplina básica/central. Otras disciplinas por desempeño laboral. Principales trayectos realizados y competencias acreditadas. Localizaciones. Caracterizaciones. Distancias Cantidad y tipo de escuelas en las que se desempeña. Participación en proyectos escolares. Disposición de espacios/tiempos institucionales para desempeño profesional. Tipos y características de participación del docente en red de relaciones escuela comunidad.	Entrevista a docentes
Cambios/continuidades en los usos de la computadora portátil	Tipos de usos: Usos domésticos Tipos de usos: Usos educativos Relaciones de colaboración	Frecuencia general y situaciones de usos (dónde, cuándo, con quién?) Aplicaciones más usadas. Motivaciones para el uso Principales obstáculos y resistencias. Prácticas de conectividad: usos para entretenimiento, para información y para comunicación. Cambios/continuidades en: Usos para planificación de materias. Usos para planificación de clases (frecuencia, características, alcances y limitaciones). Desarrollo/producción de contenidos digitales. Resolución de situaciones problemáticas Usos compartidos para preparar clases, diseñar y	Entrevista a docentes

		desarrollar proyectos.	
Concepción sobre la tecnología (primera aproximación a las representaciones)	<p>Impronta en prácticas educativas.</p> <p>Transformación en las prácticas de enseñanza</p>	<p>Ideas sobre cambio tecnológico. Concepción sobre potencialidades de la computadora portátil y la conectividad respecto de la transformación educativa: identificación de ventajas y dificultades.</p> <p>Percepción respecto de cambios operados en las modalidades de enseñanza desde la integración de las computadoras portátiles y la conectividad.</p> <p>Percepciones acerca de cambios en su rol: transmisor, coordinador, andamiaje o ayuda para la autonomía</p>	Entrevista a docentes
Conocimiento sobre el PCI y expectativas laborales. Integración en proyectos educativos	<p>Conocimiento (transparencia tecnológica).</p> <p>Integración en proyectos</p>	<p>Conocimiento, percepciones y expectativas sobre el PCI</p> <p>Valoración sobre las condiciones de acceso a la educación a partir del PCI.</p> <p>Conocimiento referido al hardware, software libre y propietario y sobre operatoria.</p> <p>Utilización de la nueva herramienta para proyectos educativos.</p> <p>Participación en comunidades de interés presenciales o virtuales</p>	Entrevista a docentes

3- ESTUDIANTES

DIMENSIONES	SUB-DIMENSIONES	ASPECTOS OBSERVABLES	INSTRUMENTOS (mínimos)
Cambios/continuidades en los usos de la computadora portátil	<p data-bbox="469 461 523 488">Tipos</p> <p data-bbox="469 898 727 965">Espacios y tiempos para los usos</p> <p data-bbox="469 1126 608 1153">Modos de uso</p>	<p data-bbox="754 461 1241 584">Aplicaciones utilizadas (uso simultáneo y complementario con otros dispositivos: celulares, pen drive, mp3).</p> <p data-bbox="754 618 1241 824">Usos de Internet (redes sociales; comunidades virtuales; foros; búsqueda de información; navegar [sin propósito concreto]; mails; chats; escuchar, bajar y subir películas/música; juegos en Red; etc...),</p> <p data-bbox="754 857 1241 936">Reconocimiento de los fines de los usos: escolares, entretenimiento, lúdicos, sociales, etc.</p> <p data-bbox="754 969 1241 1048">Tipos de tareas asignadas para el hogar con la nets.</p> <p data-bbox="754 1081 1050 1108">Lectura y redacción de textos.</p> <p data-bbox="754 1142 1114 1169">Elaboración de mapas conceptuales.</p> <p data-bbox="754 1202 1241 1368">Caracterización de los lugares, el tiempo y la frecuencia de uso de la net dentro y fuera del aula (asignaturas; recreo, pasillos; patios; etc.); en el hogar; en los espacios públicos.</p> <p data-bbox="754 1402 1241 1525">Reconocimiento de los sitios web visitados con más frecuencia (blogs, wikis, sitios educativos, de noticias, de juegos, de música, videos).</p> <p data-bbox="754 1559 1241 1682">Identificación de diferentes modalidades de uso: autodidacta, colaborativo, individual, colectivo, etc.</p> <p data-bbox="754 1715 1241 1794">Problemas con los usos y los modos de resolverlos.</p>	<p data-bbox="1268 461 1506 488">Entrevista a estudiantes</p> <p data-bbox="1268 521 1490 548">Observación de clases</p> <p data-bbox="1268 582 1458 609">Encuesta (a definir)</p>
Percepciones de los estudiantes sobre el uso pedagógico de	Percepciones sobre la enseñanza	Percepciones sobre la incidencia de la experiencia y la familiaridad de los profesores con las nets en las dinámicas pedagógicas.	<p data-bbox="1268 1827 1506 1854">Entrevista a estudiantes</p> <p data-bbox="1268 1888 1458 1915">Encuesta (a definir)</p>

las TIC	Percepciones sobre los aprendizajes con TIC	<p>Percepciones sobre cambios/continuidades en la forma de evaluación de los profesores.</p> <p>Percepción sobre las competencias de los docentes en relación a la nueva tecnología (desde el punto de vista generacional y de rol).</p> <p>Percepción sobre las competencias propias y de los pares.</p> <p>Percepciones sobre el no uso de las nets en diferentes clases/ asignaturas. Factores que inciden en el no uso.</p>	
Cambios/continuidades en las formas de socialización y comunicación	<p>Entre estudiantes/docentes.</p> <p>Entre pares.</p>	<p>Modos de comunicación con los docentes mediada por la net (dentro y fuera de la escuela).</p> <p>Modos de relacionarse entre los estudiantes a partir de la llegada de las nets (en el aula y fuera del ámbito escolar).</p> <p>Opiniones sobre las posibilidades y preferencias del "encuentro" (virtual, cara a cara).</p>	<p>Entrevista a estudiantes</p> <p>Observación de clases</p> <p>Encuesta (a definir)</p>
Expectativas educativas y laborales de los estudiantes	<p>Reconocimiento de derechos, inclusión digital/social.</p> <p>Expectativas sobre el PCI</p>	<p>Percepciones sobre el futuro laboral.</p> <p>Percepciones sobre la posibilidad de seguir estudiando.</p> <p>Valoración sobre las condiciones de acceso a la educación a partir del PCI.</p> <p>Percepciones y expectativas sobre el PCI</p>	<p>Entrevista a estudiantes</p> <p>Encuesta (a definir)</p>
Cambios en las estrategias de aprendizaje	Habilidades cognitivas desarrolladas por los estudiantes	<p>Repetición, memoria, copia, pegue</p> <p>Selección crítica de información</p> <p>Representación de la información (imágenes, analogías, etc.)</p> <p>Organización, clasificación y jerarquización de la información (mapas o redes conceptuales, etc.)</p> <p>Síntesis, creatividad. Producción de contenidos.</p> <p>Resolución de problemas y toma de decisiones.</p>	<p>Entrevista a estudiantes</p> <p>Observación de clases y de actividades realizadas en las netbooks</p> <p>Encuesta (a definir)</p>

	Procesos metacognitivos	Pensamiento crítico. Conciencia y control sobre los propios procesos de aprendizaje	
--	-------------------------	--	--

4- INSTITUCIÓN

DIMENSIONES	SUB DIMENSIONES	ASPECTOS OBSERVABLES	INSTRUMENTOS (mínimos)
Planificación a nivel Institucional	Proyecto educativo Institucional /Proyecto Curricular Institucional	Inclusión del uso de los recursos del PCI en la planificación institucional. Inclusión del uso de los recursos del PCI en el proyecto curricular institucional	Análisis documental (PEI y Pci) Entrevista a director y a docentes
Cambios/continuidades en sistema de comunicación entre los distintos actores	Cambios en: Relación entre los directivos y los docentes. Relación entre los docentes y alumnos Relación entre los docentes Relación entre los alumnos Relaciones con el personal no docente Relaciones con otros actores Relaciones con los miembros de la comunidad	Modificaciones en las estrategias de comunicación de la institución con los distintos actores institucionales y la comunidad Canales, mecanismos y herramientas de comunicación. Sistematización Frecuencia. Niveles de interacción	Entrevista a director y a docentes
Cambios/continuidades en el Sistema de gestión Institucional	Gestión Liderazgo	Estilo de gestión directiva para la aplicación sistémica del PCI en su institución. Cambios en la agenda de los directores. Nuevas tareas Gestión de actividades institucionales en la promoción y aplicación de los recursos en el PCI en las actividades escolares Identificación de los gestores principales para la	Entrevista a director y a docentes

		<p>implementación del modelo en la institución escolar</p> <p>Apoyo que reciben los docentes para el uso pedagógico de los recursos del PCI.</p> <p>Organización de equipos de trabajo TIC</p> <p>Establecimiento de vínculos entre docentes. Trabajos interdisciplinarios. Gestión de estos vínculos.</p>	
<p>Apropiación y uso de los recursos del PCI en la institución</p>	<p>Recursos</p> <p>Contexto y uso</p>	<p>Administración de los recursos del PCI que llegan a la institución escolar</p> <p>Articulación entre la capacitación docente recibida y el uso de los recursos del PCI en el aula</p> <p>Promoción del uso de los materiales del Programa Conectar Igualdad.</p> <p>Uso de las TIC para procesos administrativos en la escuela y para organizar información institucional</p>	<p>Entrevista a director y a docentes</p>
<p>Relaciones espacio-temporales</p>	<p>Espacios escolares</p> <p>Tiempos escolares</p>	<p>Cambios/continuidades en la organización de los tiempos de la escuela (módulo horarios, integración de materias en un bloque)</p> <p>Cambios/continuidades en la organización de los espacios de la escuela (refuncionalización de aulas, laboratorios, etc.)</p>	<p>Entrevista a director y a docentes</p> <p>Observación de la escuela</p>

5.1 COMUNIDAD

DIMENSIONES	SUBDIMENSIONES	ASPECTOS OBSERVABLES	INSTRUMENTOS (mínimos)
Usos	Tipos de usos Propósitos de usos Situaciones de uso.	Tipos de usuarios Propósitos y motivaciones Aplicaciones más usadas Frecuencia de uso de cada aplicación Prácticas de conectividad Identificación y caracterización de usos compartidos y colaborativos.	Entrevista a instituciones
Evaluación de las tecnologías (computadora portátil +conectividad)	Percepciones sobre TIC	Percepción sobre ventajas, oportunidades y dificultades.	Entrevista a instituciones
Competencias	Competencias percibidas	Percepción sobre competencias requeridas para la apropiación. Percepción sobre competencias actuales de los actores. Requerimientos de capacitación.	Entrevista a instituciones
Integración en los planes de acción de la comunidad	Integración en proyectos comunitarios Articulación con otros programas locales (provinciales, municipales, de la sociedad civil). Percepciones sobre el PCI	Utilización de la nueva herramienta para proyectos institucionales y comunitarios. Percepciones sobre el futuro laboral de los miembros de la comunidad Utilización de la dotación tecnológica articulada con programas de conectividad, generación de contenidos digitales, redes de intercambio, etc. Valoración sobre las condiciones de acceso a la educación a partir del PCI. Percepciones y expectativas sobre el PCI	Entrevista a instituciones

5.2 FAMILIA

DIMENSIONES	SUBDIMENSIONES	ASPECTOS OBSERVABLES	INSTRUMENTOS (mínimos)
Usos	<p>Tipos de usos</p> <p>Propósitos de usos</p> <p>Situaciones de uso</p>	<p>Frecuencia de uso de cada uno de los miembros de la familia.</p> <p>Usos para prácticas familiares (economía familiar, álbumes de fotos, etc.), usos profesionales/escolares.</p> <p>Aplicaciones más usadas (Si no surge preguntar: ¿Se utilizan los escritorios de familia?).</p> <p>Prácticas de conectividad: usos para entretenimiento, para información y para comunicación.</p> <p>Propósitos y motivaciones más referidos por cada uno de los integrantes de la familia.</p> <p>Identificación y caracterización de usos compartidos y colaborativos.</p>	Entrevista a miembros de la familia
Influencia en las relaciones interpersonales	<p>Relaciones de propiedad</p> <p>Relaciones de colaboración</p> <p>Relación familia/escuela</p>	<p>Relaciones de propiedad: miembros de la familia identificados como dueños de la computadora portátil.</p> <p>Identificación de cambios/continuidades en los horarios de comidas, diálogos familiares, comunicación padres/hijos, pautas de convivencia, colaboración entre integrantes del hogar, etc.</p> <p>Situaciones de enseñanza y de aprendizaje: roles asumidos por los miembros de la familia.</p> <p>Resolución de situaciones problemáticas</p> <p>Usos compartidos para entretenimiento.</p> <p>Caracterización de la comunicación familia/escuela: percepción de cambios/continuidades</p>	Entrevista a miembros de la familia
Representaciones	<p>Concepciones sobre la tecnología.</p> <p>Concepciones sobre acceso a la tecnología.</p>	<p>Definiciones, visualización de ventajas, desventajas y riesgos de la incorporación de tecnología.</p> <p>Sentidos atribuidos al acceso: disponibilidad, tenencia, uso con sentido, etc.</p>	Entrevista a miembros de la familia

	<p>Concepciones sobre la relación entre acceso a la tecnología e inclusión social.</p> <p>Percepción sobre la propia situación familiar respecto de la inclusión digital/social</p> <p>Percepciones sobre el PCI</p>	<p>Asociaciones privilegiadas: acceso al mercado laboral, movilidad social, igualdad de oportunidades.</p> <p>Identificación de aspectos de la realidad actual de los miembros de la familia relacionados con mayor movilidad social, inserción laboral, etc.</p> <p>Ideas sobre cambio tecnológico</p> <p>Valoración sobre las condiciones de acceso a la educación a partir del PCI.</p> <p>Percepciones y expectativas sobre el PCI</p>	
Integración en los planes de acción	<p>Conocimiento (transparencia tecnológica)</p> <p>Integración en proyectos</p>	<p>Conocimiento referido al hardware, sobre programas y operatoria.</p> <p>Utilización de la nueva herramienta para proyectos laborales familiares.</p> <p>Percepciones sobre el futuro educativo/laboral de los miembros de la familia.</p>	Entrevista a miembros de la familia

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Española de Evaluación (AEVAL), Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (2010) "Fundamentos de evaluación de políticas públicas"

En http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf

ABAL MEDINA, Juan Manuel (2012) "De la nueva gerencia pública a una nueva concepción distinta sobre el Estado" en "Aportes" Año 18 número 30, revista de la Asociación de Administradores Gubernamentales de Argentina. ISSN 0328-5855. Diciembre de 2012. Buenos Aires, Argentina.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1992) "La hechura de las políticas" Editorial Porrúa. México.

ARALUZ SOLANO, Socorro (2005) La utilización del estudio de caso en el análisis local. Región y Sociedad. Volumen XVII. Número 322005. El colegio de Sonora. México.

AMAYA, Paula (2014) "El proceso de evaluación del programa Conectar Igualdad en Argentina como referencia innovadora de una iniciativa interinstitucional y participativa" Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD) Serie Documentos Debate No. 20-XXVII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. "La Innovación en la Gestión Pública". Ensayos Ganadores 2014 <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/series/serie-documentos-debate-1>

AMAYA, Paula (2010) "La evaluación de las políticas públicas como estrategia para la integración de la acción del gobierno" Tesis de Maestría "Gobierno y Desarrollo" Universidad Nacional de General San Martín.

AMAYA, Paula (2006) "La evaluación de la gestión pública integrada a los procesos de planificación: su potencial como fortalecedora de la institucionalidad democrática" XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública GUATEMALA.

BARDACH, Eugene (1998) "Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas" La recopilación de la información para la investigación en políticas públicas" Centro de investigación y docencia económica, México.

BALLART, X. (2010) Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas. Publicado en: Q. Brugué y J.Subirats (eds.) *Lecturas de gestión pública*, Madrid, 1996 ISBN: 84-340-0907.

BANCO MUNDIAL – BID (2007) “Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe II Conferencia Regional de M&E” Editores Roberto García, López Heraldo y Laguzzi Waleska Guerrero Editores.

Basualdo, Eduardo M. (2006) *“La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera. En publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales”*. CLACSO, Buenos Aires. Agosto- ISBN: 987-1183-56-9

BUSTELO RUESTA, María (2001) “La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España:1995–1999. Universidad Complutense. ISBN: 84-669-2285-7.

BID (2006) “La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina” Coordinadores: Ernesto Stein, Mariano Tomáis, Koldo Echebarría, Eduardo Lora, Mark Payne.

BLUTMAN, Gustavo y CAO, Horacio (2012) “Hoja de ruta sobre reforma y modernización del Estado” en “Aportes” Año 18 número 30, revista de la Asociación de Administradores Gubernamentales de Argentina. ISSN 0328-5855.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; CUNILL, Nuria y otros (2004) “Política y gestión pública” Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; CLAD, 2004.- 217 p.

CASTRO, Manuel y otros (2009) “El sistema de MyE en México, un salto del nivel sectorial al nacional” en Serie documentos de trabajo, BM.

CAO, Horacio (2011) “Cuatro tesis acerca de una Gestión Pública Nacional y Popular” en Realidad económica número 260 IADE. Buenos Aires, Argentina.

CATLEY, Andrieu y otros (2009) “Evaluación Participativa Del Impacto: Guía para profesionales” Feinstein International Center. Tufts University Medford, MA 02155 USA.

CHIANCA Y YOUKER (2004) "La evaluación en América Latina y el Caribe: Visión general de los desarrollos recientes" en *Journal of Multidisciplinary Evaluation* <http://evaluation.wmich.edu/jmde/>.

CLAD (2003) "Carta Iberoamericana de la Función Pública".

CEPAL (2015) "Panorama social de América Latina" Edición 2014 9789211218817

CEPAL (2013) "Evaluación de Programas Públicos en Latinoamérica en el contexto de la Gestión Pública para Resultados XIX Curso – Seminario Internacional "Gestión Pública para Resultados y Evaluación de Programas Públicos" México. Docente Eduardo Aldunate.

CUNILL, Nuria; OSPINA BOZZI, Sonia (2003) "Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas" Caracas: CLAD; AECI/MAP/FIIAPP, 2003.- 516 p.

CEJUDO, Guillermo y ABARCA, Francisco (2015) "¿Cómo se usan las evaluaciones? Análisis de cómo los programas reaccionan a lo que recomiendan las evaluaciones en México. Seminario de Estudios empíricos sobre la utilización de las evaluaciones en CLEAR - CIDE <http://www.clear-la.org/home/wp-content/uploads/2015/11/C%C3%B3mo-se-usan-las-evaluaciones.pptx.pdf>

D' AGOSTINO, Héctor "Lucha por el excedente fiscal, hiperinflaciones, privatizaciones y nueva alianza económica en la Argentina" en http://www.cpcesfe2.net/ARCHIVOSvs/Instituto_Econom%C3%ADa/LuchaExcedenteFiscal_Hiperinflaciones_Privatizaciones_NuevaAlianzaEcon%C3%B3micaArgentina.pdf

DE PIERO, Sergio "Los años kirchneristas: Recentralizar al Estado" en Aportes para el Estado y la administración número 30, año 18 (2012) ISSN 03285855

ECHEBARRIA, Koldo; SUBIRATS, Joan y otros (2005) "Responsabilización y evaluación de la gestión pública" Caracas: CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, 2005.- 296 p.

FÉLIZ, Mariano y LÓPEZ Emiliano (2010) "La dinámica del capitalismo periférico postneoliberal-neodesarrollista. Contradicciones, barreras y límites de la nueva forma de desarrollo en Argentina". Revista Herramientas N45 <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-45/la-dinamica-del-capitalismo-periferico-postneoliberal-neodesarrollista-cont>

FERRER, Aldo (2004) "La Economía Argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI", Fondo de Cultura Económica.

FERRER, Aldo (2016) "El regreso del neoliberalismo" en Le Monde Diplomatique. Edición de marzo 2016 www.eldiplo.org

FLYVBJERG, Bent (2006) "Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso" **106/04 pp. 33-62 Reis** Aalborg University (traducido del inglés por María Teresa Casado).

FONTDEVILA, Pablo "Un nuevo paradigma en políticas públicas" en Aportes para el Estado y la administración número 30, año 18 (2012) ISSN 03285855

Guía Metodológica para el Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y la Evaluación de Políticas Estratégicas" (2012) Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia www.dnp.gov.co

GRAU-SOLÉS, ÍÑIGUEZ-RUEDA y SUBIRATS (2011). ¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional. Athenea Digital, 11(1), 63-84. Disponible en <http://psicologiasocial.uab.es/athenea/index.php/atheneaDigital/article/view/827>

GRAU, ÍÑIGUEZ-RUEDA y SUBIRATS (2008) "Un enfoque socio-técnico en el análisis de políticas públicas: un estudio de caso" en Revista Política y Sociedad, 2008, Vol. 45 Núm. 3: 199-217

INAP México (2010) "La evaluación en el sector público" 121 Volumen XLV, N° 1 (enero-abril 2010) ISSN: 0482-5209 Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. www.inap.org.mx

Jefatura de Gabinete de Ministros (2011) "Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual" Compilación de Carlos Acuña

Capítulos: SKOCPOL, Theda "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. OSZLAK, Oscar "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico - metodológicos para su estudio", OSCAR OSZLAK Y GUILLERMO O'DONNELL "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación".

Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina, INAP (1997) "Evaluación de la gestión pública: conceptualización, modalidades y nuevas perspectivas" Documentos de apoyo a la capacitación. Buenos Aires.

JORBA Laia, MARTI, Joel y MARC Pares (2007) La qualitat en la participació: orientacions per a l'avaluació participada. Finestra Oberta.

KAUFMANN, KRAAY Y MASTRUZZI "Governance Matters IV: Updated Governance Indicators 1996-2004", disponible en la siguiente página

web:www.worldbank.org/wbi/governance/esp/pubs/govmatters4-e.html

Laguado Duca (2012) "Desarrollismo y neodesarrollismo. Un análisis político" en "Aportes" Año 18 número 30, revista de la Asociación de Administradores Gubernamentales de Argentina. ISSN 0328-5855.

LAZARO, Blanca (2015) "Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y en América Latina" **Eurosocial**.

LOPEZ, Andrea y ZELLER, Norberto (2012) "El empleo público en el Estado Nacional (1983-2012): continuidades y rupturas con el paradigma neoliberal" II Jornadas de estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires. Argentina. En www.sgp.gov.ar contenidos

MAY, Ernesto y otros (2006) "Hacia la Institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y El Caribe: Actas de una Conferencia del Banco Mundial / Banco Interamericano de Desarrollo – Banco Mundial".

MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto (2012) "La institucionalidad y gobernanza" en "Aportes" Año 18 número 30, revista de la Asociación de Administradores Gubernamentales de Argentina. ISSN 0328-5855.

MAJONE, Giandomenico (1997) "Evidencia, argumentación y persuasión en el diseño de las políticas". Universidad de Guadalajara. Fondo de Cultura económica, México.

MARCH Y OLSEN (1999) "El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política" Fondo de Cultura Económica ISBN 9789681651329

MATUS, Carlos (1993) "Adiós, Señor Presidente". Colección Planificación y Políticas Públicas. UNLA

MAYNTZ, Renate (1985) "Sociología de la administración pública". Alianza Universidad. Madrid.

MENY, I.-THOENIG, JC (1992). Las políticas públicas. Madrid: Ed. Ariel, págs. 89-108.

Ministerio de planificación nacional y política económica área de evaluación y seguimiento de Costa Rica (2012) “Manual gerencial para el diseño y ejecución de evaluaciones estratégicas de gobierno”

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. “Guia de Monitoramento PPA 2012-2015.

MORA QUIRÓS, Mario (2007) “Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: El caso de Costa Rica” CLAD - BM

MULLER, Pierre (2000) “Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas” INNOVAR, revista de ciencias administrativas y sociales. No. 16.

MUÑOZ, Mauricio (2005) “Evaluación de Resultados en Chile: el Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental” CLAD(<http://www.clad.org>)

NADER, Rosa María (2005) “A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados. O caso do Governo Federal Brasileiro* CLAD, 2005 (<http://www.clad.org.ve>)

NEIROTTI, N. (2012). Evaluation in Latin America: Paradigms and practices. In S. Kushner& E. Rotondo (Eds.), Evaluation voices from Latin America. New Directions for Evaluation. Traducción al español del autor.

NEFFA, Julio y PANIGO, Demian (2009) “El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo”. Documento de Trabajo Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina. Secretaría de Política Económica. Subsecretaría de Programación Económica

NIRENBERG, BRAWERMAN Y RUIZ (2000) “Evaluar para la transformación” Piados. Tramas Sociales. Buenos Aires.

NIRENBERG Olga (2011) “Enfoques para la evaluación de políticas públicas” en El Estado y las políticas públicas en América Latina, Paula Amaya y otros. Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

NOVARO, Marcos (2007) “¿Integración o irrelevancia? la interacción entre izquierda y populismo en Argentina a la luz de las experiencias de Alvarez y Kirchner” en Revista Encuentros Latinoamericanos http://www.cecies.org/imagenes/edicion_118.pdf

OECD (1995) “Governance in Transition: Public management Reforms in OECD Countries Organisation for Economic Co-operation and Development, Jan 1, 1995 - 171 pages

OSUNA, Marquez, Cirera y Velez (2004) "Guía para la evaluación de políticas públicas" Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla.

OSPINA, Sonia (2001) "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano". Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 19. Caracas.

OSPINA, Sonia (2002) "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora" VII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. LISBOA, PORTUGAL.

PAGE, María, FREILLE, Sebastián, STRAFACE, Fernando y LARDONE, Martín (2010) "Nota técnica sobre la calidad institucional y el desarrollo" proyecto arg09/010 programa de naciones unidas para el desarrollo (PNUD) programa de fortalecimiento institucional del consejo para la planificación estratégica de la provincia de Córdoba (copec).

PARES, Marc Parés i Hug March (2012) "Guía per avaluar processos participatius". Barcelona. Programa d'Innovació i Qualitat Democràtica. Generalitat de Catalunya. Departament de Governació i Relacions Institucionals. Programa d'Innovació i Qualitat Democràtica. Dipòsit legal: B-2654-2013

PARSONS, WAYNE (2007) *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO – Miño y Dávila.

PICHARDO MUÑIZ, Arlette (1997) "Evaluación del impacto social, el valor de los humano ante la crisis y el ajuste" Lumen Humanitas, Buenos Aires.

PNUD (2015) "Informe de Desarrollo Humano 2015"

http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report_overview_-_es.pdf

POMARES y otros (2013) "Radiografía del empleo público en Argentina" Documento de trabajo número 117. CIPPEC.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 121 Volumen, XLV, N° 1 (2010) "La Evaluación en el Sector Público" INAP

RÍOS HESS, Salvador (2007) "Diagnóstico de los sistemas de monitoreo y evaluación en Chile" en Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina CLAD BM

RODRÍGUEZ-BILELLA, Pablo (2010) "Análisis de la Demanda y Oferta de Servicios de Seguimiento y Evaluación en América Latina" RELAC- PRODAV.

REPETTO, Fabian (2004) "Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina" Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Serie de Documentos de Trabajo I-52.

SABATIER, Paul (2007) "Teorías del proceso de las políticas públicas" Universidad de California, Davis. Traducción y Publicación del **Proyecto de Modernización del Estado**

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación - República Argentina (2010)

SINERGIA (2012) "Guía Metodológica para el Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y la evaluación de Políticas Estratégicas" (2012), PBX: 3815000 www.dnp.gov.co Bogotá D.C., Colombia

SINERGIA (2014) "Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas" Departamento Nacional de planeamiento. República de Colombia.

SUBIRATS, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corin y Varonne, Frederic (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Book Print Digital.

SUBIRATS, Joan; GRAU, Marc; ÍÑIGUEZ-RUEDA (2008) "Un enfoque socio-técnico en el análisis de políticas públicas: un estudio de caso" *Política y Sociedad*, Vol. 45 Núm. 3: 199-217

SUBIRATS, Joan (2004) ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? Congreso Internacional del CLAD. Madrid.

STAKE, Robert (2007) Investigación con estudio de casos. Ediciones Morata. Madrid 2007

THWAITES REY, Mabel (2010) "Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?" en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, N° 27

UNZUÉ, Martín (2012) "El Estado Argentino (1973 – 2003) Ciclos de ajuste y cambios" Publicaciones Imago Mundi. Buenos Aires. ISBN 978-950-793-138-3

VILAS, Carlos (2005) "La izquierda latinoamericana y el resurgimiento de regímenes nacional-populares" **Nueva Sociedad** 197 (mayo-junio 2005) 88-99 o en el sitio <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/15-populismos/17-la-izquierda-latinoamericana-y-el-resurgimiento-de-regimenes-nacional-populares>

VILAS, Carlos (2010) "Estado, política y economía en el capitalismo global" en La Universidad en la Argentina, miradas sobre su evolución y perspectivas. UNLA. ISBN 978-987-1326-53-2

VILAS, Carlos (2011) "Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina" Colección Planificación y Políticas Públicas Ediciones UNLa. Lanús.

VILAS, Carlos (2012) "Instituciones: ni tanto ni tan poco" en Aportes para el Estado y la administración gubernamental, Año 18 Número 30. Asociación de administradores gubernamentales. ISSN 0328-5855.

VILAS, Carlos (2013) "El poder y la política, el contrapunto entre la razón y las pasiones" Editorial Biblos. Buenos Aires, Argentina

VELEZ, Carmela (2006) "El cambio de paradigma en evaluación de políticas públicas: el caso de la cooperación al desarrollo" en

http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/anuario/articulos/descargas/03_EST_05_velez.pdf

YIN, Robert "Investigación sobre estudio de casos: diseño y métodos" Segunda Edición Applied Social Research Methods Series. Volume 5. SAGE Publications. International Educational and Professional Publisher Thousand Oaks London New Delhi. PDF created

WEISS, Carol H. (1998) Evaluation, second edition, por Editorial: Prentice-Hall, Inc.

ZALTSMAN, Ariel (2004) "La evaluación de resultados en el sector público argentino: un análisis a la luz de otras experiencias en América Latina" Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 29. Caracas.