



Universidad de  
**San Andrés**

**Universidad de San Andrés**

**Departamento de Ciencias Sociales**

**Licenciada en Ciencia Política y Gobierno- Relaciones  
Internacionales**

“La institucionalización del Monitoreo y la Evaluación de Políticas  
Públicas: Una hoja de ruta para la Argentina”

Autora: Guadalupe de la Paz Rolón

Legajo: 28092

Mentora: Inés Cruzalegui

Lugar y fecha: 30/07/2021

## Agradecimientos

*A mi familia por el constante apoyo durante estos seis largos años.*

*A mis amigos. En especial a Enzo, Catalina, Nicole, Rebeca y Sol, que fueron un eslabón fundamental para hacer de este recorrido una experiencia mucho más enriquecedora en lo académico, pero especialmente en lo personal.*

*Al personal de la Universidad de San Andrés que hacen un esfuerzo incansable por darnos un espacio de calidad y contención.*

*Al excelente cuerpo docente que compone a la Universidad por motivarnos pensar en grande e impulsarnos a ser futuros actores de cambio. En particular, a Inés Cruzalegui que no solo me acompañó durante este proceso final, sino que también fue de gran inspiración para mi carrera profesional.*

*A los profesionales especialistas en la gestión pública por su buena predisposición en compartir su conocimiento y experiencias para la formulación del presente escrito.*

San Andrés

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b><u>ABREVIACIONES.....</u></b>	<b><u>5</u></b>
<b><u>ABSTRACT.....</u></b>	<b><u>7</u></b>
<b><u>INTRODUCCIÓN.....</u></b>	<b><u>8</u></b>
<b><u>REVISIÓN DE LA LITERATURA.....</u></b>	<b><u>10</u></b>
<b><u>MARCO TEÓRICO.....</u></b>	<b><u>14</u></b>
<b><u>DISEÑO METODOLÓGICO.....</u></b>	<b><u>19</u></b>
<b><u>ESTADO DE LA SITUACIÓN REGIONAL.....</u></b>	<b><u>23</u></b>
<b><u>BRASIL.....</u></b>	<b><u>23</u></b>
I. ESTABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES EL TIEMPO.....	24
II. PENETRACIÓN DEL ESTADO.....	27
III. CALIDAD DE LA INFORMACIÓN.....	27
IV. CULTURA EVALUATIVA.....	28
I. MARCO ORGANIZACIONAL.....	29
II. VOLUNTAD POLÍTICA.....	31
III. RECURSOS FINANCIEROS Y HUMANOS.....	31
<b><u>COLOMBIA.....</u></b>	<b><u>32</u></b>
I. ESTABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES EL TIEMPO.....	33
II. PENETRACIÓN DEL ESTADO.....	34
III. CALIDAD DE LA INFORMACIÓN.....	34
IV. CULTURA EVALUATIVA.....	35
I. MARCO ORGANIZACIONAL.....	36
II. VOLUNTAD POLÍTICA.....	38
<b><u>MÉXICO.....</u></b>	<b><u>40</u></b>
I. ESTABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES EN EL TIEMPO.....	41
II. PENETRACIÓN DEL ESTADO.....	42
III. CALIDAD DE LA INFORMACIÓN.....	43
IV. CULTURA EVALUATIVA.....	44
I. MARCO ORGANIZACIONAL.....	45
II. VOLUNTAD POLÍTICA.....	46
III. RECURSOS FINANCIEROS Y HUMANOS.....	46

<b>ESTADO DE LA SITUACIÓN NACIONAL.....</b>	<b>47</b>
I. TIEMPO.....	48
II. PENETRACIÓN ESTATAL .....	49
III. CALIDAD DE LA INFORMACIÓN .....	51
IV. CULTURA EVALUATIVA .....	53
I. MARCO ORGANIZACIONAL .....	55
II. VOLUNTAD POLÍTICA.....	59
III. RECURSOS DEL SISTEMA .....	63
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>66</b>
<b>DATOS DE LOS ENTREVISTADOS .....</b>	<b>69</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>71</b>



Universidad de  
**San Andrés**

## **Abreviaciones**

APN: Administración Pública Nacional

ASF: Auditoría Superior de la Federación

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CMA: Comisión de Monitoreo y Evaluación

CNCPS: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

DNP: Departamento Nacional de Planeación

ESI: Educación Sexual Integral

INAP: Instituto Nacional de la Administración Pública

JGM: Jefatura de Gabinete de Ministros

LGEPF-APF: Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas y los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal

LGSD: Ley General de Desarrollo Social

MDS: Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre

MYE: Monitoreo Y Evaluación

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OPC: Oficina de Presupuesto del Congreso

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PPA: Plan Plurianuales

PPP: Participación Público-Privada

SAE: Secretaria de Estado de Asuntos Estratégicos

SAGI: Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información

SED: Sistema de Evaluación de Desempeño

Sedesol: Secretaría de Desarrollo Social

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SIEMPRO: Sistema Integrado de Evaluación de Programas Sociales

SIGPLAN: Sistema de Informaciones Gerenciales y de Planificación

SINERGIA: Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados

SME- PPS: Sistema de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales

SMEPPA: Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan Plurianual

SMMP: Sistema de Monitoreo de Metas Presidenciales

SPI: Secretaría de Planeación e Inversiones Estratégicas

TCU: Tribunal de Cuentas de la Unión



Universidad de  
**San Andrés**

## **Abstract**

La creciente complejidad de los problemas sociales demanda un Estado con mayor capacidad analítica que tome mejores decisiones y beneficie al conjunto de la ciudadanía. En este contexto, conocimiento experto se enmarcó como una base sólida para la toma de decisiones produciendo que las estructuras de Monitoreo y Evaluación cobren particular relevancia en el escenario político.

Un estudio intensivo sobre los factores que condicionan y que dan cuenta de los procesos de institucionalización de las estructuras de MYE se puede presentar como un buen punto de partida para la creación de un Estado con mayor capacidad que haga frente a dicha complejidad.

***Palabras clave:*** políticas públicas, monitoreo, evaluación, sistema, institucionalización.



## **Introducción**

Durante la historia reciente, las demandas en torno al mejoramiento del desempeño de los gobiernos se han convertido en un fenómeno global (Kuzek y Rist, 2005). Los gobiernos y organizaciones del mundo se enfrentan a constantes presiones -tanto internas como externas- que demandan por el desarrollo económico y social de sus poblaciones. En consecuencia, el aparato estatal moderno debe cambiar y evolucionar en pos de cumplir con aquellas demandas. Entre estas presiones, predominan los llamados a favor de mayor rendición de cuentas y de transparencia de los recursos públicos, mejoras en la eficacia de los programas de implementados y, la producción de resultados reales y tangibles de las promesas políticas.

Dicho esto, entender los procesos y los resultados que las políticas públicas producen y, utilizarlos para la toma de decisiones de manera sistemática, se enmarca en el actual contexto como una poderosa herramienta que puede encaminar a los Estados a hacer frente a aquellas demandas (Aquilino y De La Paz Rolon, 2021).

No parece sorprendente entonces que las estructuras de Monitoreo y Evaluación de políticas públicas (MYE) hayan ido incrementando –sobre todo en América Latina- a lo largo del siglo XX y del actual. Como sostiene Fernández y Cano (2018) el MYE de políticas ahora es considerado por muchos gobiernos como una herramienta imprescindible para la planificación adecuada del desarrollo social, lo que explica su relevancia de ser un factor importante para estudiar. A su vez, en palabras de los mismos autores: “De los pasos o etapas en los que habitualmente se compone la política pública, parece ser la evaluación sobre el que menos se ha escrito, a pesar de ser reconocida como una necesidad” (p. 12) lo que nos lleva a un segundo fundamento para contribuir en la literatura del MYE de políticas.

Para la década de los ‘90 y principios de los 2000 muchos de los gobiernos latinoamericanos se encontraban con una base relativamente sólida de organismos que rendían cuentas a la sociedad. El surgimiento de ellos se dio en mucho de los países de la región de forma fragmentada, sin un marco integral que los organice en un sistema coherente que les dé sentido estratégico. No obstante, con la excepción del caso argentino, muchos de



esos organismos fueron un buen puntapié para la implementación de sistemas relativamente sólidos de MYE.

Teniendo en cuenta aquello, al día de hoy Argentina no posee un sistema consolidado de MYE. Desde 1994, la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) tiene la misión de intervenir en los procesos de seguimiento y evaluación. Sin embargo, aún no han logrado consolidar el desarrollo de un sistema y una cultura de evaluación.

La presente gestión de gobierno presidida por Alberto Fernández, como la gestión anterior de Mauricio Macri, manifestaron su anhelo por implementar una práctica institucionalizada de MYE dentro del proceso de políticas públicas. No obstante, estas iniciativas no fueron en más que acciones puntuales y sin un sentido lógico entre sí. Frente a esta situación, la irrupción de la pandemia por el COVID-19 reconfirmó la necesidad de tomar acciones concretas sobre este asunto mostrando que el conocimiento experto es una base sólida para dar respuestas dinámicas a fenómenos cambiantes; la creciente complejidad de los problemas sociales demanda un Estado con mayor capacidad analítica que tome mejores decisiones y beneficie al conjunto de la ciudadanía.

Es por ello que, comprendiendo la importancia de evaluar, pero la inexistencia de una experiencia institucionalizada en el país es que la presente investigación propone dar luz a la siguiente pregunta: ¿Por qué Argentina no posee un sistema de evaluación institucionalizado de MYE de políticas públicas?

Para poder responder a ella, en primer lugar, introduciré esta cuestión desde la óptica de los especialistas en la materia; a partir de sus visiones, se hará un recorrido de las experiencias mundiales y regionales más relevantes en lo que respecta a la institucionalización del MYE. Posteriormente, se estudiará la importancia de tener un sistema institucionalizado y cuales son -a partir de su óptica- los indicadores que dan presencia y condicional al mismo. Luego en el marco teórico se propondrán, por un lado, los valores que pueden tomar aquellos determinantes, pero también se expondrán las definiciones de los principales conceptos que se encuentran a lo largo de la presente investigación.

En tercera instancia, el diseño metodológico sentará las bases de cómo se hará para responder a la pregunta de investigación; en otros términos, se definirán las estrategias de recolección de datos y se enumerarán que fundamentan la elección de los casos, tanto regionales, como el nacional.

Luego se pasará a una segunda sección del presente escrito, donde se expondrán tres experiencias de la región- Brasil, Colombia y México-. Los países seleccionados presentan grandes diferencias en muchos aspectos -como en sus sistemas políticos, en los principales actores de la arena política, entre otras cuestiones- pero, a pesar de ellas, han logrado implementar -en diferentes grados- prácticas institucionalizadas de MYE. Una vez introducidos los factores, se pasará al análisis local. Allí se estudiarán los componentes que al día de hoy la Argentina posee y cuáles aún son una deuda para poder concretar un sistema institucionalizado de MYE.

Dicho esto, se señalarán los aprendizajes y enseñanzas fruto de este análisis comparativo, exponiendo, en última instancia, la respuesta a la pregunta de investigación, el cumplimiento o incumplimiento de la hipótesis planteada y algunos indicios de cuál es el camino que la Argentina puede tomar para lograr el efectivo funcionamiento del sistema institucionalizado.

### **Revisión de la literatura**

Estudiar la relevancia de las prácticas de MYE en la agenda de políticas públicas a nivel internacional y regional es un buen primer paso para contextualizar y comprender la pregunta que guía esta investigación.

Muchos países que se encuentran por fuera de Latinoamérica cuentan con vastas experiencias sistemas de MYE que, sin duda, ofrecen lecciones importantes para los países que aún no han podido implementar estas herramientas. Según una encuesta publicada por Furubo, Rist y Sandahl (2002), Australia, Canadá, los Países Bajos, Suecia y Estados Unidos son los países que registran los puntajes más altos de cultura de evaluación entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Las rutas que han tomado no han sido lineales ni fáciles de implementar: las mismas difieren en sus enfoques, estilos y niveles de desarrollo. Por su parte, Francia, Alemania y los Países Bajos

implementaron sistemas de MYE en respuesta a fuertes presiones de la Unión Europea, mientras que Australia, Canadá y Estados Unidos lo hicieron a partir de presiones internas. Otros países -como el caso de Italia, Irlanda y España- mostraron una tendencia a responder a la implementación de la evaluación de políticas por presiones externas, pero también recibieron una fuerte influencia de los países pioneros y de organizaciones internacionales.

Algunas de las enseñanzas que estos casos presentan son: los países que se mostraban predispuestos a implementar estos sistemas contaban con sistemas políticos democráticos con fuertes tradiciones empíricas, empleados públicos formados -lo que se conocen como tecnócratas- e instituciones eficientes. Esto se debe a que las evaluaciones se anclan sobre “Una mezcla compleja de precondiciones institucionales, cultura política, exposición a tradiciones intelectuales, así como cuestiones sectoriales que dominan el debate político” (Furubo, Rist y Sandahl, 2002, p.16).

Con respecto al estado de la cuestión local, en los años setenta y ochenta muchos de los gobiernos de la región se vieron afectados por la crisis económica y fiscal ocasionando que el proceso de políticas públicas, pero en particular el eslabón del MYE, cobre particular relevancia. Aquel contexto obligó a los gobiernos a adoptar medidas de ajuste con mayores restricciones en el gasto público, implementando reformas fiscales y financieras. Estos hechos dieron lugar a ciertos avances en la generación de instituciones como, por ejemplo, leyes de responsabilidad fiscal y medidas para mejorar la transparencia implementando sistemas que producían el seguimiento de las políticas ejecutadas. Además, con las olas de democratización aumentaron las demandas y presiones sociales enfocadas en la efectividad de la acción gubernamental, generando presión sobre los gobiernos para que midan los resultados de las políticas públicas y la información producida sea pública. Por último, pero no menos importante, la formulación y difusión de nuevos paradigmas de la gestión gubernamental, al igual que la promoción por parte de organismos internacionales de esquemas y reglas de actuación gubernamental orientadas a resultados y generación de valor público, influyeron en la demanda de sistemas de MYE (Trujillo y Habib, 2015)

Puntualizando sobre lo recientemente expuesto, desde la óptica de Feinstein (2012) el aumento en los esfuerzos en las evaluaciones y unidades de seguimiento residió también en

el gran monto de deuda externa que la mayoría de los países había contraído y la necesidad de rendir cuentas a la sociedad con las políticas de ajuste que se estaban implementando. Ejemplificando lo dicho, en los '90, Colombia implementa el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), un sistema de evaluación de políticas que se estableció mediante ley financiado por el propio gobierno, pero también con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Costa Rica por su parte, crea un sistema similar que también se estableció con leyes que reglamentan su ejercicio. Para 1996 en Chile los programas de gobierno se encontraban evaluados mediante revisiones que incluían indicadores de desempeño.

Con lo dicho, para fines de los años '90 las experiencias institucionalizadas de la evaluación ya se habían propagado en varios países de la región.

Cuando posamos el foco en la cuestión local, el debate parece ampliarse de forma notable; el interrogante sobre por qué no hay instituciones consolidadas de MYE en Argentina no está exento de coyuntura política, lo que hace posible encontrar un abanico de respuestas y posiciones disímiles.

A partir de la lectura de Acuña (2008) es posible comprender por qué resulta importante tener un sistema institucionalizado en el país. A pesar de que algunas posturas muestren que las evidencias no siempre surgen de evaluaciones, que todas las evaluaciones no son siempre generadoras de evidencia, ni que la evidencia es la única base sólida sobre la cual se diseñan las políticas públicas (Feinstein, 2012), la importancia de poseer un sistema institucionalizado radica principalmente en que produce una visión conjunta sobre cómo se debe llevar a cabo la evaluación de los proyectos. La falta de aquel enfoque sistémico no solo genera que se dificulte la tarea de medir los avances en los compromisos de gobierno y del desempeño de sus intervenciones, sino que también produce que la implementación de las estrategias de modernización estatal se lleve a cabo débilmente. Esto se explica porque, en términos de (Feinstein, 2012), la falta de un sistema institucionalizado produce que los dos propósitos que posee la evaluación -aprender de las experiencias para mejorar el diseño e implementación de políticas públicas y rendir cuentas a la ciudadanía- no puedan ser llevados a cabo de forma óptima.

Como ya se adelantó en la pregunta que guía la presente investigación, el Estado argentino carece tanto de un órgano rector, como de un sistema institucionalizado que facilite la modernización del Estado a través del MYE de sus políticas. Entonces, además de lo expuesto se suma que, la utilidad y la importancia de que se implemente dicha práctica en Argentina encuentra su razón de ser en que

Permite viabilidad y coherencia para las funciones de evaluación, protege, por lo menos de manera formal, en contra de las presiones del sistema político y de la burocracia que pueden deshacerlo, conecta el proceso de toma de decisiones con la rendición de cuentas horizontal y vertical y, con la transparencia (Aquilino et al., 2017, p. 5).

Cuando se estudia cuáles son los factores que explican que Argentina no tenga institucionalizado el MYE parece encontrarse que literatura especializada en la materia se posiciona sobre tres principales componentes.

El primer gran grupo es aquel que encuentra que *el marco organizacional* de cada Estado influye de manera directa en el proceso de institucionalización (Stein et al. 2006, Aquilino et al. 2017, Aquilino y Amaya 2016, Aquilino et al. 2018, Acuña et al. 2016). También están quienes explican que los *recursos del sistema* inciden en la institucionalización del MYE de las políticas públicas (Aquilino et al 2017, Aquilino y Amaya 2016). La *voluntad política* es el tercer gran grupo que se encontró como determinante en creación de un sistema institucional. Este componente se encuentra reiteradas veces nombrado en las Actas de la Conferencia del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo sobre la Institucionalización de los Sistemas de MYE en América Latina y el Caribe en el 2006 mencionaban:

Es esencial contar con el compromiso de los niveles más altos y con el apoyo constante de ministros y altos funcionarios impulsores del MYE. Además, para que los ministerios tomen en serio el MYE, se necesitan fuertes incentivos tanto para realizar el MYE como para usar la información de aquellos en el proceso de toma de decisiones (May et al., 2006, p. 5).

En última instancia, pero no menos importante, teniendo en cuenta cuáles son los indicadores que dan cuenta de la presencia y del efectivo funcionamiento de los sistemas institucionalizados el MYE, a partir de la literatura se identificaron cinco grandes grupos.

Entre ellos se considerarán, la *estabilidad en el tiempo*, la *penetración estatal*, la *calidad de la información* y la *cultura*, como indicadores que se encontrarán en los países que han logrado el proceso de institucionalización<sup>1</sup> (Aquilino y De La Paz Rolón 2021, Aquilino, Rubio y Laffaire 2020, Aquilino et al. 2017).

Resulta pertinente comprender que los indicadores expuestos no constituyen un listado definitivo ni cerrado, sino más bien deben de entenderse como punto de partida para la comprensión respecto a las causales y las consecuencias de los sistemas institucionalizados de MYE.

### **Marco teórico**

En la presente sección se determinarán y definirán los preceptos teóricos sobre los que se basará la presente investigación. Comenzando por el más abarcativo, siendo este las políticas públicas, para Aguilar (2009) una política pública es:

Un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público. Aquellas acciones poseen una intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; han sido decididas por autoridades públicas legítimas y son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), dando origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (p. 12).

---

<sup>1</sup> Las definiciones de todos los indicadores se presentarán en la siguiente sección -marco teórico-.

Las características que deben poseer las mismas son: en primer lugar, la estabilidad a lo largo del tiempo, pero no deben ser rígidas. Contar con políticas estables no refiere a que las políticas no puedan cambiar en absoluto, sino que se ajusten a cambios contextuales. Por otra parte, deben ser adaptables ajustándose cuando no logran sus objetivos esperados o cuando las circunstancias cambian. Además, deben ser coherentes y coordinadas: las políticas deben corresponder con políticas afines y ser producto de medidas bien coordinadas entre los que participan en su diseño y aplicación. La calidad de la implementación y la ejecución también juegan un rol fundamental a la hora de definir a las políticas publicas; cuán bien se aplique definirá si la misma queda abandonada en el camino o no. Asimismo, las políticas publicas deberían estar orientadas hacia el interés colectivo, intentando promover, como fin ultimo, el bienestar general.

En segundo lugar, una de las definiciones más difundidas entre los autores de la región para definir las prácticas de MYE ha sido la acuñada en el glosario de la OCDE. Esta define el seguimiento o monitoreo como una función continua que utiliza la recopilación sistemática de los datos aportados por los indicadores predefinidos para proporcionar información al conjunto de actores interesados acerca de la utilización de los fondos asignados, de avance y del logro de los objetivos (OCDE, 2002). Por su parte, Niernberg et al. (2000) define a la evaluación como: “Una actividad programada basada en procedimientos sistemáticos de recolección y análisis de información, con finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y formular recomendaciones para orientar la toma de decisiones.”(p. 32)

Se desprende entonces que las nociones de monitoreo/seguimiento y evaluación presentan algunas diferencias. En primer lugar, el monitoreo o seguimiento se destaca como una función continua, lo que puede considerarse como un aspecto distintivo destacado por diversos autores que lo han caracterizado como un proceso más regular, continuo, recurrente y/o permanente (Guzmán 2007, Cunill y Ospina 2007, PNUD 2009). En contraste, se plantea que la evaluación se realiza en períodos o momentos establecidos y es de carácter puntual sobre una intervención (Cunill y Ospina 2007). En relación a esto, se establece que, mientras el monitoreo o seguimiento se realiza paralelamente a la implementación o ejecución de los planes, la evaluación puede realizarse sobre un programa en curso o concluido. En este marco, los tipos de evaluación pueden diferenciarse de acuerdo al momento en que ésta se



realiza: ex ante, durante o ex post, en lo referido a la temporalidad de cuando se ejecuta la evaluación y, de procesos, de resultados, de impacto teniendo en cuenta qué es aquello que mide.

Los sistemas de MYE pueden adoptar distintas formas organizacionales: desde organismos centralizadores hasta esquemas altamente descentralizados. Esta idea de una agencia como lugar centralizado se relaciona íntimamente con la visibilidad política y de presencia institucional que la misma tendría. No obstante, el formato que los sistemas de MYE adoptan suele ser diverso y, aquello no debe ser un factor que las determine y clasifique como mejores o peores sistemas. Además de las agencias que centralizan sus funciones, existen aquellas que contiene sistemas mixtos; es decir que existe una institución encargada del MYE que posee relevancia y visibilidad política, pero, también existen otras instituciones más pequeñas que realizan dichas acciones, pero en menor medida. También puede suceder, en última instancia, que las funciones de MYE se encuentren dispersa en diversos organismos y jurisdicciones. Esos casos se los conoce como descentralizados.

Dicho esto, otra de las situaciones que merecen ser definidas es el concepto de institucionalidad y de sistema. Acuña (2008) nos invita a reflexionar sobre la poca relevancia que significa poseer instituciones de MYE si las mismas no se basan en un sistema. Por sistema de MYE se entiende: la práctica que deriva de arreglos institucionales estables que garantizan la provisión regular de la información a los decisores de políticas sobre las características de las intervenciones, sus condiciones de implementación, sus resultados y posibles impactos. El desarrollo de un sistema remite también a la existencia de un conjunto de actores con responsabilidades e interacciones predefinidas y de determinadas instituciones y capacidades de organizacionales que aseguran su desarrollo y sustentabilidad a lo largo del tiempo. Finalmente, pero no menos importante, supone la existencia de una perspectiva compartida y un acuerdo sobre lo que supone ser la actividad evaluativa y cómo llevarla a cabo.

Dicho esto, la “formación de un sistema no termina con la creación de una agencia o aparato responsable de las funciones de MYE” (Aquilino et al., 2018, p.1). Sino que deben darse de *forma efectiva* todas las prácticas enumeradas con anterioridades para que, de ese modo, aquella institución.



Como fue mencionado en el apartado anterior, existen algunas variables que dan cuenta de la presencia de un sistema institucionalizado. Desde la óptica de los especialistas en la materia, estas variables son:

- i. La *estabilidad en el tiempo*. Como lo indica la palabra, hace referencia a, una vez implementado el organismo encargado de llevar tareas de MYE, la capacidad que tiene este mismo en prevalecer a lo largo de los gobiernos -teniendo en cuenta los vaivenes y cambios de colores políticos en el partido gobernante-. Para los efectos de esta investigación, estos sistemas serán categorizados como estables o inestables, según la cantidad de modificaciones y alternaciones observadas.
- ii. La *penetración de la práctica evaluativa en el Estado* será entendida como la extensión de MYE en el aparato estatal. En otros términos, esta categoría será estudiada a partir de la cantidad de instituciones/áreas/reparticiones que desarrollan prácticas evaluativas dentro del conjunto de instituciones/áreas/reparticiones existentes. De esta forma, los valores que obtendremos a partir de este indicador serán si la práctica evaluativa esta distribuida de manera uniforme en todo el aparato estatal o si está condensado en algunas áreas específicas.
- iii. La *calidad de la información* producida por aquellas entidades es un hecho no menor que los especialistas remarcan y la presente investigación también lo tendrá en cuenta. Esto es así dado que la inexistencia de un sistema institucionalizado afecta de forma directa en la rendición de cuentas, siendo este el objetivo principal del MYE y, la calidad de la información producida juega un rol fundamental en la composición de este (Aquilino et al., 2020).

Entonces, a partir de esta variable se considerarán dos cuestiones: por un lado, el impacto de la información en la toma de decisiones de la Administración Pública Nacional (APN), pero también la influencia que posee la información producida sobre la rendición de cuentas. Respectivamente, el impacto sobre la APN se entiende como las herramientas de cambio que se implementan desde el aparato estatal producto de la información recabada por las evaluaciones realizadas. Se deduce de los hechos que el valor que podrá tomar este indicador será: el uso de la información para la toma de decisiones, el uso parcial haciendo referencia que solo en algunas estructuras de la Administración se utilizan o, el no uso por parte de aquellas estructuras.

En relación con el uso de la información para la rendición de cuentas, lo que se obtendrá es si los funcionarios de las altas jerarquías utilizan la información para la rendirle cuentas a la sociedad o si, por lo contrario, no la tienen en cuenta.

- iv. La *cultura evaluativa* indica, por un lado, la valoración de las herramientas de seguimiento y evaluación, pero también hace referencia a la apropiación e internalización de las mismas de las prácticas de MYE en el diseño e implementación de políticas por parte de las altas estructuras de gobierno (Aquilino y Amaya 2006 y Aquilino et al., 2017). Por otra parte, muchas veces este indicador se suele considerar como una condición necesaria para la instauración de una institución. Por lo contrario, en el presente escrito se cree que la cultura es producto de un sistema institucionalizado, igualmente esta cuestión es una causal de debate dentro de la academia y es un asunto para seguir analizando en futuras investigaciones.

Una vez comprendido aquello, existen diversas variables que intervienen en la creación de un sistema institucionalizado de MYE. No obstante, son tres las categorías principales y más abarcativas que poseen efectos directos en la constitución del mismo:

- i. El *marco organizacional*; este mismo está comprendido por la *normativa vigente* -el legado institucional, las leyes y decretos marco que regulan la función del MYE- y por las *estructuras de ejecución y distribución de funciones* -forma en la que las jurisdicciones distribuyen sus requerimientos y metodologías-. En relación con la normativa se observa que pueden estar enmarcadas en función de la evaluación del gasto o de las funciones del Estado y, a su vez, pueden ser parciales (para cada jurisdicción) o totales (transversales a toda la APN).

En cuanto a las estructuras de ejecución y distribución de funciones, las mismas se puede dar de manera coordinada o descoordinada. Puede existir el caso en que la distribución de funciones haya sido descoordinado a lo largo de su historia pero en el presente esta situación esté cambiando significativamente; esos casos de transición se los catalogará como parcialmente coordinados (Stein et al. 2006, Aquilino et al. 2017, Aquilino y Amaya 2006, Aquilino et al. 2018, Acuña et al. 2016).

- ii. En segundo lugar, los *recursos* -tanto financieros como humanos- son esenciales a la hora de construir un sistema institucionalizado. Los primeros, tal como su nombre lo

indica, son los incentivos/restricciones monetarias para implementar un sistema. Se pueden asignar a una agencia centralizadora, a cada dependencia o se le puede exigir a cada dependencia que considere un presupuesto dentro de cada programa para MYE. A su vez, los recursos pueden provenir del tesoro nacional, de organismos externos, o una combinación de ambos que llamaremos mixtos. Teniendo en cuenta los recursos humanos, se examinará la calidad de perfiles de los burócratas asignados a la función de MYE estudiando si están capacitados para llevar dichas acciones o, por lo contrario, si no lo están (Aquilino et al . 2017, Aquilino y Amaya 2006, Aquilino et al. 2018)

- iii. La *voluntad política* es tercer y último indicador que determina la constitución de un sistema que implemente el MYE. Sobre aquel, el presente escrito entiende que es el nivel de compromiso y apoyo de las altas jerarquías de gobierno y, la misma, se puede expresar mediante la presencia en el discurso y en la agenda política.

Dicho esto, se considera que una presunta respuesta sobre la inexistencia de un sistema institucionalizado de MYE en la Argentina- puede encontrarse en la ausencia de un marco organizacional establecido en tanto leyes marco y estructuras de distribución de funciones pre-definidas; en la falta de dicha voluntad política plasmada en la agenda política y discursivamente, pero también apoyada por los altos mandos de poder; y a su vez, a la escasez en relación con la calidad y cantidad de recursos humanos capacitados y distribuidos desigualmente entre las jurisdicciones, pero también a la falta de recursos financieros para implementar dicho sistema.

### **Diseño Metodológico**

Cómo Klotz y Prakash (2008) mencionan “El método que un estudio usa no puede estar dissociado de la pregunta de investigación. El método sirve a un propósito. El método que uno elige está relacionado íntimamente con la pregunta que se desea responder” (p.12). Conforme con ello, la pregunta que recorre la investigación sin lugar a dudas presenta un fuerte componente explicativo. Resulta importante remarcar aquí que muchas investigaciones pueden iniciarse como descriptivas, pero luego presentar componentes que producen que derive en un estudio explicativo. Ese el caso de la presente investigación: en

primer lugar, se describen conceptos y teorías y, luego en base a ellos, se buscará responder las causas que explican la influencia en que hoy en día en la Argentina no se posea una institución consolidada que funcione de forma efectiva para monitorear y evaluar políticas públicas. Entonces, a partir de lo expuesto, resulta importante aclarar que la unidad de análisis de la presente investigación son las instituciones y sus tareas, no las prácticas de MYE en sí. Es por ello que la información que se busque y recabe siempre se hará en base a las instituciones de evaluación y su potencialidad en convertirse en sistemas de efectivo funcionamiento.

Para lograrlo, se utilizarán herramientas de estudio cualitativas: en primer lugar, bibliografía de la materia, escrita por especialistas tanto nacionales como internacionales, en menor medida, pero no menos importante se utilizarán documentos y sitios web oficiales de cada Estado en cuestión. En última instancia, para complementar aquella información, pero, al mismo tiempo, para poder obtener varios puntos de vista -si es que existen- sobre este asunto, se entrevistaron a actores clave de la Argentina: entre ellos hay funcionarios del sector público, pero también académicos especialistas en la temática. Se buscará mediante las mismas que expliciten sus vivencias en gobiernos pasados, pero también la dinámica en relación con el actual gobierno para, de ese modo, poder obtener a partir de varias visiones y posturas disímiles puntos de encuentro-desencuentro sobre la evolución; de estructuras institucionalizadas de MYE.

Aquellas se llevaron a cabo de forma semi- estructurada: una lista temática que resulta relevante para la presente investigación, pero sin poseer un orden relevante sobre lo que se quiere preguntar. Con esto se busca que el entrevistado pueda identificar y explayarse de forma libre sobre los puntos que considera relevantes.

Dicho esto, y ya pasando a la estructuración del escrito, en primer lugar, se hará una breve introducción sobre el recorrido de todas las experiencias de la región. La elección de Brasil, Colombia y México para introducir la cuestión regional no fue azarosa. Existen varios motivos por los que se puede justificar la elección de estos casos, pero, su diversidad es aquello que resalta entre todos ellos. En otros términos, los tres casos presentan estructuras políticas disímiles y distintos caminos para lograr -en mayor o menor medida- la implementación de sistemas de MYE. Contrastar las diferencias en las formas que lo

lograron, permitirá examinar patrones y diferencias que ayuden a dar luz para comprender mejor las herramientas que Argentina podría implementar.

Al día de hoy, es posible encontrar en el territorio de la República Federativa una descentralización de las estructuras de MYE, pero, a pesar de eso Brasil fue uno de los países de la región que ha logrado consolidar y profundizar su democracia y ha experimentado uno de los periodos de mayor crecimiento y desarrollo social; el desarrollo de una institucionalidad orientada a los resultados ha contribuido a sortear las crisis ocasionales.

En contraposición, SINERGIA en Colombia es uno de los sistemas con mayor trayectoria en toda la región, habiendo cumplido con más de 20 años de funcionamiento; bajo este organismo centralizan las funciones MYE de las políticas públicas. Durante aquellos años, el mismo se ha caracterizado por ejercer un liderazgo excepcional para avanzar hacia una gestión pública orientada a resultados. Los avances alcanzados, sin lugar a dudas, presentan importantes enseñanzas para los Estados que aún tienen pendiente la consolidación de un sistema -ya sea integral o no- de MYE.

El caso de México, por su parte, presenta la peculiaridad haber crecido enormemente en materia de MYE en un período muy corto de tiempo; de esta forma, los académicos lo presentan como uno de los países que presentó más avances en la última década. Según Trujillo y Habib (2015) las reformas legales fueron las que ocasionaron el fortalecimiento de la función de la evaluación en dicho territorio; no obstante, la normatividad en México se encuentra lejos de presentarse como una sola ley que integra y determina todo el sistema institucional de MYE. Por lo contrario, el sistema de MYE se basa en un conjunto de leyes en materia de administración, desarrollo social, presupuesto, acceso a la información pública y fiscalización y, aquello derivó en que la coordinación del sistema de MYE este al mando de tres entidades principales que luego se desarrollarán.

De este modo, la pertinencia de usar el caso de México para dar luz a la situación local radica en que, si bien las actividades de MYE no estén centralizadas, en un periodo relativamente corto, lograron construir un modelo de seguimiento y evaluación de programas públicos que cuenta con un andamiaje institucional sólido, un conjunto de procesos, actores y lineamientos ampliamente compartidos en la administración pública federal, y principios de gestión que los hacen creíbles.

Posteriormente, se examinará la cuestión local: a sabiendas de que Argentina es un país federal, se tendrán en cuenta las prácticas de MYE a nivel nacional, a pesar de que en los otros niveles de gobierno puede que hayan existido experiencias con otros recorridos. Como se ha mencionado en el apartado introductorio, Argentina es uno de los países con menores avances en la adopción de instrumentos y herramientas que promuevan el aprendizaje en materia de políticas públicas a través del seguimiento y análisis de los resultados. La incorporación de esta temática en la agenda gubernamental es reciente: El gobierno de Mauricio Macri fue aquel que empezó a introducir con mayor frecuencia la evaluación en la agenda política nacional y la necesidad de instaurar un sistema de MYE en la agenda legislativa. Luego, se analizará la gestión de Alberto Fernández que dará cuenta de los avances y retrocesos en materia de seguimiento y evaluación de políticas durante su primer año de gestión política.

La relevancia de estudiar las estructuras de MYE y su situación durante estos últimos años de gestión cobra particular relevancia con situación crítica de la pandemia por COVID-19 y la escasez de recursos. La misma dejó de manifiesto la importancia de un Estado que capitalice y adopte esas técnicas y prácticas como propias en beneficio de la comunidad.

Lo que obtendremos de la comparación regional y de la focalización en la cuestión nacional es un estudio de índole *comparativa*, pero, que, a su vez, presenta aspectos de lo que se conoce como *estudio de caso*. En otros términos, a partir de la comparación de casos, se busca encontrar los factores que contribuyeron a la consolidación de los sistemas de MYE en la región para que, luego de conocer el contexto en el que esta inserto el país, se puedan identificar cuáles son los caminos disponibles que puede tomar la Argentina.

El análisis alcanzará los años 1990-2020, comprendiendo dos cuestiones fundamentales. Como se mencionó, en los años '90, a partir de severas crisis fiscales que varios países de la región sufrieron, se ocasionaron transformaciones profundas del sector público lo que a su vez incentivó que se implementen instituciones que ayuden a la rendición de cuentas -entre otras cosas- a partir de mecanismos técnicos, siendo los antecedentes de las instituciones de MYE. En segundo lugar, para poder tener una mirada actualizada de lo que sucede en el territorio nacional -el tema en el que se focaliza la presente pregunta de

investigación- se estudiarán todas las novedades que actualmente rigen en el territorio en materia de MYE a partir de los que estén disponibles.

### **Estado de la situación regional**

Los sistemas de seguimiento y evaluación son, casi por definición, estructuras anidadas: dependen directamente del aparato gubernamental y del proceso de políticas públicas que los encuadra. Por esta razón, la estructura del Estado y el régimen político influyen de manera determinante en la configuración -los alcances y límites- de las instituciones a cargo del seguimiento y la evaluación de programas. Dicho esto, previamente a presentar a cada país según las variables de interés, se hará una breve descripción de el sistema político y los principales actores que determinan las estructuras de MYE de cada país elegido para de esa forma poder tener una lectura más completa y consolidada de la situación.

### **Brasil**

El logro del crecimiento y desarrollo de los sistemas de MYE conlleva enfrentarse a una serie de obstáculos y el caso brasilero no fue la excepción a ello. En 1985 Brasil restauró la democracia, tras dos décadas de dictadura militar. Al día de hoy, cuenta con un sistema multipartidista dentro de una organización federal de carácter presidencialista, donde el presidente es simultáneamente jefe de Estado y de gobierno. La República Federativa - conformada por 26 Estados- propone una constitución donde los Estados asumen todas las competencias no explícitamente asignadas por el gobierno federal y aquello le ha permitido que se experimenten muchas de las innovaciones en la gestión pública que a continuación se mencionarán.

Al tener en cuenta la separación de poderes, la estructura del Poder Legislativo presenta algunas cuestiones que son importantes de ser mencionadas: en primer lugar, la composición es bicameral a nivel nacional mientras que los Estados son unicamerales. Además, la política de partidos -que impacta de forma directa en las discusiones y los *outputs* que resultan del Congreso- tiende a ser altamente fragmentada dado que el régimen electoral es proporcional.



En consonancia con ello, hay una ausencia de umbral de representación para acceder a la cámara produciendo que la cultura política gire en gran medida en torno a líderes carismáticos (Trujillo y Habib, 2015, p. 73).

Esta situación produjo que exista una relación peculiar entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo que podría haberse presentado como desafío para el surgimiento de los sistemas de MYE. No obstante, como contrapartida, la implementación de sistemas de MYE fueron incentivados como consecuencia del deseo y la presión que ejercieron los diferentes partidos de controlar la actividad estatal.

### **Variable dependiente: indicadores que dan cuenta de la presencia de un sistema institucionalizado de MYE.**

#### **I. Estabilidad de las instituciones el tiempo**

El componente federal introdujo en la política brasilera de MYE la existencia de diferentes enfoques a diferentes niveles de gobierno y entre diferentes gobiernos subnacionales. (May et al., 2006, p. 31). A nivel federal, no se comenzó con la intención de desarrollar un sistema de MYE, sino de fortalecer el aparato de planeamiento de todo el gobierno y su vinculación con la formulación del presupuesto y la gestión de programas. El seguimiento y evaluación fue una consecuencia producto de esto (May et al., 2006, p. 32).

La evolución brasileña, hasta consolidarse en las cinco unidades de análisis que presentamos a continuación, ha tenido un avance intermitente (Trujillo y Habib, 2015, p. 83). No obstante, a pesar de que el camino para llegar a su consolidación tuvo altos y bajos, al día de hoy, las cinco unidades se encuentran consolidadas y estables frente a los cambios de gobierno son:

1. El Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan Plurianual (SMEPPA), coordinado desde Planeamiento -Secretaría de Planeación e Inversiones Estratégicas (SPI)-.
2. El Sistema de Monitoreo de Metas Presidenciales (SMMP), manejado desde la Casa Presidencial.



3. El Sistema de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales (SME- PPS), manejado desde el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS).
4. Otros subsistemas de monitoreo y evaluación de cada Ministerio: en especial de los ministerios sectoriales de salud, educación, transporte y desarrollo social debido al alto nivel de presupuesto federal que reciben.
5. Sistemas de Evaluación Externa de Programas Gubernamentales.

En relación con el primer punto, el SMEPPA parte de un requisito legislativo para el Plan. Existe un presupuesto anual y el plan de cuatro años (Plan Plurianual de Acción, conocido como PPA). Los últimos cambios hechos en el sistema de MYE con respecto al Plan han sido la incorporación de retos y metas específicas, un método más participativo de la evaluación vinculando en primer lugar una autoevaluación integral, en segundo lugar un sistema de evaluación descentralizado pero interconectado en el cual los ministerios se unen con unidades descentralizadas; y, tercero, evaluaciones selectivas, exhaustivas que se hacen por separado a través de una comisión independiente para el monitoreo y la evaluación, incluyendo un enfoque participativo de los ciudadanos, la comunidad académica y el personal del ministerio sectorial (May et al., 2006, p. 28). En la formulación de cada presupuesto anual y plan de cuatro años se introducen nuevos desafíos; no obstante, su estructura de funcionamiento no está sujeta a los vaivenes políticos dado que, en la modificación constitucional de 1988, el marco legal e institucional de MYE se articula mediante estos dichos Planes Plurianuales.

En cuanto al SMMP, fue implementado por el primer gobierno de Lula Da Silva. En el mismo se efectúan monitoreos para proporcionar información sobre el progreso y obstáculos de la implementación de metas estratégicas para así favorecer la coordinación desde el gobierno, no tanto para sustentar la rendición de cuentas.

Teniendo en cuenta los terceros (SME- PPS), aquel sistema es el más sofisticado en las metodologías empleadas para el MYE de programas a nivel sectorial. Debido al gran número de políticas sociales, se centralizaron sus funciones durante el primer gobierno de Lula y, al día de hoy resulta de gran relevancia dado que aproximadamente el 80% de los recursos están asignados a los programas de esta índole (May et al., 2006, p. 30). Este Sistema

es actualizado regularmente por la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI), siendo la responsable de la gestión de información, monitoreo, evaluación y calificación de las políticas y programas del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.

Sin alcanzar el grado de madurez del Ministerio de Desarrollo Social, y sin una integración sistemática del trabajo de evaluación en el ciclo de políticas y programas, otros ministerios sectoriales han trabajado en el desarrollo y la consolidación de sistemas de información orientados hacia el monitoreo, siendo este el cuarto punto. Con la consolidación de sistemas de monitoreo más precisos dentro de los entes sectoriales, y con la estandarización y mejora de las metodologías usadas para la definición de metas e indicadores, se consolidaron progresivamente los fundamentos para una evaluación interna y externa efectiva del gasto público en Brasil.

En quinta y última instancia, el sistema de evaluación externa de programas de gobierno se ha llevado a cabo mediante la alineación del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) y la alineación con sus pares de la OCDE. Existen dos competencias del TCU que confieren a la institución una función evaluadora externa: la evaluación de las cuentas anuales presidenciales -tanto de control del cumplimiento de los programas como el desempeño de los mismos-. Esta verificación ha ido creciendo en los últimos años, que en gran parte se explica por el acercamiento del TCU al Congreso: que derivó en mayores demandas de auditoría e inspección.

Dicho esto, con la implementación de los PPA y en consecuencia de los SMEPPA, así como el cambio de enfoque a favor de los temas sociales que propició al Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, produjo el desarrollo de sistemas más sofisticados, mejor coordinados y con mayor cobertura. Sumado a que, durante la década pasada, se consolidaron sistemas de información a nivel sectorial y a nivel macro que se retroalimentan entre ellos y que mejoran la calidad de los indicadores, estandarizan metodologías y fortalecen capacidades entre los ministerios. Todo esto, apoyándose y validándose en el papel del TCU que agrega una mirada independiente al marco de evaluación de la efectividad de las políticas. Dicho esto, es posible afirmar que los sistemas de MYE se anclan sobre estructuras bastante estables. Ninguno de ellos está exento de

modificaciones internas, pero, su sustancia y objetivos se mantienen a lo largo de los cambios en el poder político.

## **II. Penetración del Estado**

A partir de la lectura de la conferencia del Banco Mundial es posible estudiar la incidencia del aparato estatal en algunos ministerios. Según Yasuhiko Matsuda, la naturaleza de los bienes y servicios que presta cada ministerio determina el grado de interferencia política; aquellos que se encontraban ligados con esta interferencia crearían mecanismos más sólidos de monitoreo y evaluación (May et al., 2006). Comprendiendo que en Brasil el desarrollo social, en general, y los programas de esta índole cumplen un rol central en la política, no resulta sorprendente que el aparato estatal entonces tenga alta incidencia en dichas estructuras de MYE. Ministerios como el de MDS se impulsaron a sistemas de mayor sofisticación y mejor coordinados.

No obstante, resulta importante aclarar que muchas veces lo que se determinaba, distaba de lo que realmente se llevaba en la práctica a pesar de que el personal técnico hiciera lo mejor que podía para implementar dichos sistemas: “Había una gran diferencia entre lo que estaba propuesto en el papel, el presupuesto y el plan, y lo que en realidad sucedía en el terreno. Sospecho que este tipo de situación se aplica a un gran número de ministerios sectoriales en la mayoría de los países de nuestra región” (May et al., 2006, p. 32)

Con el fin de erradicar dicha situación, al día de hoy, se está comenzando a solicitar que cada ministerio sectorial proporcione un plan de gestión de los programas que lleva a cabo.

## **III. Calidad de la información**

Posteriormente a la crisis fiscal que atravesó a la República Federativa y al proceso de democratización, la cuestión de la instauración de la legitimidad política en la sociedad brasilera no fue un componente menor. La presión para que los funcionarios políticos implementen una reorganización de los sectores del gobierno que estén vinculados con sistemas de evaluación y que a su vez ellos rindan cuentas a la sociedad, era enorme.

En este contexto, para el 1999-2000 se terminaron de consolidar los sistemas de responsabilidad fiscal que facilitaron la demanda de información y proporcionaron

mecanismos de MYE en los niveles sectoriales (Trujillo y Habib 2015 y May et al. 2006). De este modo, durante la década pasada, estos sistemas consolidados de información a nivel sectorial comenzaron a retroalimentarse entre ellos produciendo progresivamente que se mejoren la calidad de los indicadores, se estandaricen metodologías y se fortalezcan las capacidades entre los ministerios y las entidades federales.

No obstante, Trijullo y Habib (2015) remarcan que las metodologías y los incentivos asociados al sistema de monitoreo principal (el relativo al PPA) todavía constituyen un ejercicio de supervisión y de control burocrático que se ejerce desde el centro, y aún no se consolidan como un sistema generador de información útil para la toma de decisiones gerenciales a nivel de proyecto o de programa. A su vez, el May et al. (2006) mencionaba que “para el 2003 una de las principales debilidades el sistema brasilero de MYE era la incorporación parcial de los resultados de evaluación del Plan Anual y del Presupuesto” (p. 27)

Además, aunque se ha avanzado notablemente en el aspecto de la credibilidad, todavía se debe mejorar la utilización sistemática de la información dentro de la gestión de los niveles intermedios del gobierno y de los órganos descentralizados. De manera semejante, aún puede aumentar su calidad como mecanismo de rendición de cuentas para el Congreso y la ciudadanía.

#### **IV. Cultura evaluativa**

Desde la óptica May et al. (2006) una particularidad institucional que repercute en la evolución de MYE en Brasil es la multiplicidad de organismos centrales que participan en fijar guías para todo el gobierno. Esto se da en gran medida por la naturaleza federal que rige el sistema político brasilero y difiere de lo que se puede encontrar en otros países de la región -como en el caso chileno- donde una oficina central ha podido desarrollar un sistema de MYE abarcativo de gran parte de la gestión pública orientado a la evaluación de resultados (May et al., 2006, p. 31). Además, contrastando este caso con el argentino, uno de los entrevistados especialistas en gestión pública comenta que son muchos más los sectores que dan importancia a la construcción de evidencia hacia adentro de sus jurisdicciones; en otros términos, adentro de los sectores hay mas tradición y construir información.

Por ejemplo, teniendo en cuenta el PPA, en primer lugar, cada ministerio cuenta con un comité y directores para la coordinación de sus programas; a su vez, dichos ministerios tienen unidades de MYE que realizan sus respectivas tareas y asesoran al comité para la coordinación de los programas dentro de su ministerio. Además del asesoramiento, estas estructuras consolidan datos e información y aseguran la incorporación de los mismos en el Sistema de Informaciones Gerenciales y de Planificación (SIGPLAN). También proponen métodos para monitorear y evaluar los programas y prestan apoyo en la preparación de los planes de gestión de estos programas. Dicho esto, y comprendiendo todos los pasos que conlleva la formulación del PPA -siendo esta solo una de las unidades consolidadas- parece evidente la importancia y la valoración que poseen las estructuras de MYE como herramienta de gestión.

Por lo tanto, la descentralización de las funciones de MYE produjo que sea necesario difundir una cultura de evaluación y su uso en la formulación y ejecución de las políticas gobierno hacia todos aquellos organismos; sin lugar a dudas, esta cuestión fue uno de los grandes desafíos en la implementación de un sistema de MYE.

### **Variable independiente: indicadores que influyen en el surgimiento de un sistema institucionalizado de MYE.**

#### **I. Marco organizacional**

El marco organizacional, se inserta como una de las tres condiciones que explican el surgimiento del efectivo funcionamiento de un sistema institucionalizado de MYE. El mismo se encuentra explicado por la normativa y la distribución de funciones que, producto de la reforma constitucional de 1988, estos componentes sufrieron fuertes modificaciones. A partir de la misma, emergió el marco legal e institucional que hoy rige en Brasil. El artículo 165 configura a toda la gestión pública -tanto a nivel federal como subnacional- fijando la obligatoriedad del presupuesto anual y del plan de cuatro años -ya presentado previamente como el PPA-. -. Recordando que la primera intención de dicho acontecimiento había sido fortalecer el aparato de planeamiento de todo el gobierno y su vinculación con la formulación del presupuesto y la gestión de programas, como consecuencia se empezaron a sentar las

bases las estructuras de MYE. Desde la óptica de Trujillo y Habib (2015) de las normativas que se desprendieron de aquel hecho fueron:

- La Ley 10.638/2003 (alterada posteriormente por las leyes 11 204/2005, 11 497/2007, 12 314/2010 y, finalmente, 12 362/2011) que consolida de forma plena el requisito de examinar los logros alcanzados por el PPA.
- La Ley 13.123/2008 (PPA 2008-2011) reforzaría aún más la estructura de MYE, exigiendo además la evaluación ex ante de proyectos de inversión de alto monto, aunque este requisito fue derogado por la Ley 14.676 (PPA 2012-2015).
- Esta configuración alrededor del plan no habría sido posible sin la Ley 10.180/2001 que organiza y disciplina los sistemas de planeación y presupuesto federal. Dicha ley, en su artículo 3, le asigna al Ministerio de planeación, presupuesto y gestión la función de la evaluación de planes, programas y presupuestos y la realización de estudios e investigaciones socioeconómicas.

Posteriormente, el sistema se ha complementado con:

- La Ley 10.638/2003 (alterada por las leyes 11.204/2005, 11.497/2007, 12.314/2010 y 12.362/2011) que establece una nueva estructura para la Presidencia y sus ministerios, otorgándole a la Casa Civil de Presidencia el papel de asistir al presidente en la evaluación y el monitoreo de la acción gubernamental y la gestión de los órganos y entidades de la administración pública. Así es como durante el primer gobierno de Lula emerge el Sistema de Monitoreo de Metas Presidenciales, para asesorar al presidente en sus compromisos estratégicos.
- El Decreto 5 135/2004 constituyó la Secretaría de Evaluación y Monitoreo dentro de la Casa Civil.
- Comprendida la importancia que posee el Ministerio de Desarrollo Social, el marco normativo es bastante paradigmático dado que surgió de la fusión de distintos ministerios y secretarías sociales creado por una medida provisoria en 2004. Luego se promulgó la Ley 10.868/2004 y, dos años más tarde la normativa 329/2006 reglamentó el sistema de MYE del mismo.
- Con la constitución de 1988, la evaluación externa llevada a cabo por el TCU dejó de centrarse en la supervisión de las acciones de gobierno y comenzó a llevar a cabo auditorías centradas en el desempeño e impacto de los programas.

Este breve recorrido normativo deja entrever que el marco institucional ha favorecido el incremento de capacidades en las unidades de monitoreo de cada ministerio sectorial, e invariablemente el surgimiento de subsistemas de MYE dentro de los mismos (Trujillo y Habib, p. 82).

El logro de la coordinación entre las estructuras descentralizadas de MYE -remarcando el componente que cada una posee intereses distintos- se debe en gran parte a la fortaleza que poseen dichos arreglos normativos e institucionales brasileros.

## **II. Voluntad política**

Las estructuras propuestas con anterioridad carecen de sentido si no se tienen en cuenta a los principales actores, siendo ellos, los encargados de impulsarlas y llevarlas a cabo. En el caso de la República Federativa, si bien los legisladores tienen la potestad legal de proponer enmiendas individuales y de aprobar el presupuesto, es el ejecutivo el que implícitamente controla la capacidad de estos para adicionar enmiendas relacionadas con el gasto público. Tanto la voluntad, como la capacidad del Poder Ejecutivo, es aquello que determina en gran medida los primeros pasos para que se haya implementado de manera efectiva el sistema de MYE brasileros.

Teniendo esto en mente, el SMMP ya presentado deja en claro la importancia de la construcción de una agenda presidencial orientada al MYE para la implementación de sistemas coordinados que deriven en instituciones fuertes. En otros términos, la agenda presidencial que se ve determinada por los diferentes entes que participan activamente en la definición de metas presidenciales, incluyendo a ministros del estado y secretarios ejecutivos. Ocasionalmente participa el presidente.

Además, el gobierno de Lula dejó también a entrever el fuerte componente que posee la voluntad política en la arena política. La agenda social, pero en particular en los temas de inclusión y hambre, cobraron particular relevancia durante este gobierno y, a raíz de eso, se dio la creación de los sistemas previamente expuestos.

## **III. Recursos financieros y humanos**



Los recursos humanos se distribuyen de la siguiente forma: En primer lugar, están los ministerios sectoriales. Cada ministerio cuenta con un comité para la coordinación de los programas y, desde luego, los directores de programas. También tienen una unidad de MYE. Dentro de los ministerios hay unas 26 unidades de MYE que son interlocutores importantes en el sistema de evaluación. Ellas asesoran al comité para la coordinación de los programas dentro de su ministerio y consolidan los datos y la información de MYE, especialmente los datos de evaluación y se aseguran de incorporarlos en la base de datos de SIGPLAN (May et al., 2006, p. 28).

A partir de la lectura del citado documento publicado por el BID, resulta posible comprender que los recursos humanos constituyen una falencia dentro de las estructuras encargadas del MYE: “Tenemos un problema con la calidad de la información y los indicadores y en relación a esto está la falta de capacidad técnica en los ministerios sectoriales” (May et al., 2006, p.27). La necesidad de asegurar que los ministerios tengan la capacidad interna para apoyar a los directores de los programas en los procesos de MYE es un desafío sobre el que viene trabajando la administración brasilera a partir de la capacitación y certificación de los técnicos de las unidades de MYE y, en los casos donde no se encuentra personal capacitado, la contratación de especialistas invitados mediante licitaciones (May et al., 2006, p. 29).

En lo que respecta al PPA -siendo el Plan con mayor peso en Brasil- al igual que en México, Brasil cuenta con la completa unificación del clasificador presupuestario a nivel nacional. Esto constituye un paso importante para los países federales, ya que permite identificar el destino de los fondos ejecutados en los niveles de gobierno y racionalizar las asignaciones. Dentro del Ministerio de Planeamiento existe la Comisión de MYE (CMA), la misma selecciona, en consulta con los ministerios, aquellos programas que deben evaluar y, a su vez, evalúa por sí los más importantes. Se aproxima que se destinan más de 4 millones de reales en ellos (May et al., 2006, p. 28). Teniendo en cuenta esto y sumado a que muchos de los programas brasileros son ejecutados y financiados por entidades internacionales, es posible presumir que los recursos financieros provienen de una combinación de ambos.

## **Colombia**



La historia institucional colombiana se funda sobre una Constitución que propone -a partir de su artículo 2- un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. El Estado colombiano, como muchos estados de la región, está conformado por tres ramas del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial. Además, incluye otros órganos autónomos e independientes: de control y de organización electoral.

El sistema colombiano se ha caracterizado por ejercer un liderazgo excepcional en la región en lo que respecta a la gestión pública comenzando con un largo trayecto de modernización desde 1991 con reformas de índoles económicas y políticas, pero también constitucionales. Tal como se ha mencionado con anterioridad, en la década de los '80, en varias regiones de América Latina se impulsó una profunda transformación del sector público producto de la crisis fiscal en la que entraron varios países y del agotamiento del modelo de desarrollo económico basado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Colombia no fue ajena a dicho proceso, lo que produjo el escenario ideal para promover nuevos criterios de gestión orientada a resultados y creación de valor público (Ospina y Ochoa, 2003).

El déficit fiscal y el bajo crecimiento económico experimentó Colombia en aquella década hicieron que el buen uso de los recursos públicos pase a ser una de las banderas de los gobiernos de turno como solución a dichas problemáticas. No obstante, el proceso de cambio tomó fuerza con la reforma constitucional de 1991 donde a partir de ella, se establecieron los principios básicos para la instrumentación del nuevo modelo de gestión pública. Ocampo (1996) propone que fueron dos los principales componentes introducidos que cambiaron la óptica de la gestión pública: por un lado, el principio de participativo del proceso de formulación de los planes de desarrollo por el otro, el principio de evaluación continua de los planes y por ende la gestión pública en términos de resultados.

**Variable dependiente: indicadores que dan cuenta de la presencia de un sistema institucionalizado de MYE.**

#### **I. Estabilidad de las instituciones el tiempo**

Al día de hoy, luego un intenso recorrido, ha logrado centralizar las funciones de MYE bajo el ala del Departamento Nacional de Planeación, en lo que se conoce por el nombre de SINERGIA siendo ésta la institución líder hace más de veinte años en los procesos de MYE de la APN colombiana. Una combinación entre herramientas y circunstancias -como metodologías y rutinas en materia de MYE, un marco institucional bien definido como también otros procesos que han fortalecido la rendición de cuentas al interior del gobierno- fue aquello que ocasionó que al día de hoy Colombia posea un sistema con altos niveles de crebilidad y estabilidad respecto a otros sistemas de América Latina (Mackay, 2006).

Una institución particular que cobra relevancia de ser mencionada por la temática del presente documento es el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES): un organismo que actúa también bajo el ala del Departamento Nacional de Planeación y fue creado en 1958. Por un lado, funciona como asesor especial del gobierno nacional en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país, pero también -y de aquí su relevancia de ser tendió en cuenta- es su función decisora sobre lo que políticas se van a evaluar y, de ahí de deviene su vínculo con SINERGIA.

## **II. Penetración del Estado**

Ante la presencia de un organismo que centraliza todas las funciones de MYE es que no se pudo identificar una influencia sobre un área en particular del Estado en función del desarrollo de las áreas MYE. Dicho esto, Colombia posee la competencia para evaluar las políticas cualquiera sea el sector del Estado que estemos hablando.

Tal como se verá más adelante, en la sección sobre la distribución de funciones, SINERGIA fue creado con el fin de hacer seguimiento y evaluación de todas las políticas públicas estratégicas del país, pero particularmente aquellas estipuladas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). El mismo contiene una variedad de sectores con políticas de toda índole para realizar el MYE.

## **III. Calidad de la información**

Un informe producido por el Banco Mundial señala que “La información y sus problemas relacionados han sido un tema grave en Colombia” (May et al., 2006, p. 34) . Si el sistema no tiene buena información, el mismo carece de su capacidad como herramienta para la evaluación de calidad y aquel fue el caso del estado colombiano.

En 2002, Colombia tenía 940 indicadores, lo que hacía realmente difícil monitorear los resultados. Además del alto número que presentaban estos indicadores, los mismos no generaban el tipo de información que podría ser útil para gerencia la organización, precisamente por su énfasis en la evaluación del cumplimiento del Plan Nacional, que requería indicadores demasiado globales.

En los inicios de SINERGIA, la calidad de la información recabada a partir de las evaluaciones se vio fuertemente afectada por la falta de confiabilidad en los funcionarios que las realizaban -punto que posteriormente trataremos con mayor detenimiento-. Esta preocupación ha llevado al equipo a distinguir entre indicadores de primera generación, aquellos que todavía están siendo validados e “indicadores de segunda generación”, los cuales ofrecen mayor confiabilidad. La distinción permite manejar los datos con un mayor grado de realismo. Se aspira entonces a que la información sirva para mejorar las decisiones con relación a las políticas públicas y dentro de las organizaciones, pero este componente sigue siendo un gran desafío para la APN en Colombia.

Además, otras dos problemáticas en torno a la calidad de la información producida, por un lado, la falta de incentivos para estimular la demanda de evaluación de las diferentes instituciones y, por el otro, la ausencia en la difusión de los resultados, lo que socavó la rendición de cuentas.

El componente de la rendición de cuentas resulta de especial relevancia en Colombia dado que SINERGIA nace, más que frente a una respuesta técnica a la necesidad de evaluar el desempeño de las organizaciones públicas, o a la aspiración de modernizar la gestión, para generar mecanismos de rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos destinados a cumplir las promesas realizadas a la ciudadanía a partir del programa de un gobierno democráticamente elegido. Así es como, a través de la evaluación sistémica del PND, se intenta el uso más eficiente y transparente de recursos públicos en pos de rendir cuentas a la sociedad.

#### **IV. Cultura evaluativa**

En Colombia había mucha concientización acerca de cómo se debían usar los fondos públicos debido a los grandes escándalos de corrupción antes de 1991: había una comprensión general de que se estaban gastando grandes sumas en proyectos de alto perfil y en proyectos de infraestructura, que, como mínimo, presentaban problemas de transparencia.

De esta manera, la instauración de un sistema donde todos los integrantes posean una visión conjunta y homogénea de los fines que cumpliría no fue una de las principales dificultades que el mismo tuvo que enfrentar. Los tres elementos claros que lo constituyeron fueron: el monitoreo o el seguimiento de los resultados, las evaluaciones estratégicas y la rendición de cuentas (May et al., 2006).

Esta visión conjunta permitió que se establezca un sistema usando indicadores orientados a la consecución de resultados en las instituciones públicas, lo cual, a pesar de parecer básico hoy en día, era en ese momento un enfoque nuevo. La introducción de indicadores fue uno de los grandes logros iniciales.

Sin más y tal como menciona Ospina y Ochoa (2003), la aspiración es que SINERGIA se convierta en una herramienta gerencial útil para mejorar el desempeño organizacional, y como un instrumento eficaz de la modernización del Estado, propició la construcción de una nueva cultura de la gestión pública

**Variable independiente: indicadores que influyen en el surgimiento de un sistema institucionalizado de MYE.**

## **I. Marco organizacional**

Los componentes del sistema institucionalizado colombiano no hubieran sido posibles sin las bases normativas que se presentan a continuación. La Ley 152 y en la Resolución 63/1994 cobran particular relevancia en dicho análisis. No obstante, como se ha mencionado, la historia del MYE se retrotrae a la década de los 70-80. Puntualmente, en la Carta Magna del PND en 1991 se establecía que la entidad que señale la ley tendría a su cargo el diseño y organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la APN (Art. 343).

En este contexto, en el sistema colombiano se comenzaba a desarrollar la necesidad de MYE como herramienta de gestión pública pero también como un mecanismo para la creación de un sistema más democrático y participativo.

En 1992, con el Decreto 2167/1992, se reestructura el Departamento Nacional de Planeación (DNP) -departamento administrativo de la rama ejecutiva que depende directamente de Presidencia y tiene rango de ministerio. Este departamento tiene a su cargo, principalmente, la planificación nacional y la formulación del presupuesto de inversión. A su vez ha desempeñado funciones de coordinador técnico de SINERGIA- creando la División Especial de Evaluación y Control de Gestión. Entre sus funciones, muchas de ellas hacían referencia a dar asistencia -durante y posteriormente- a los programas y subprogramas del PND: la elaboración de metodologías y evaluación de los programas del PND y, la organización de un sistema de evaluación posterior, eran algunos de las obligaciones puntuales que determinaba dicho Decreto.

La Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 152, 1994) fue otro de los grandes hitos para la estructuración de un sistema de MYE dado que especificó que el DPN era la entidad encargada de orientar el monitoreo y la evaluación de los principales planes, programas y proyectos de toda la esfera pública.

Entre la década del 90 hasta los 2000 existieron varios vaivenes en materia normativa: nuevos marcos conceptuales, intentos de fortalecimiento de las evaluaciones, realineamientos estratégicos, desarrollo de nuevos instrumentos. Estos procesos permitieron llegar a lo que hoy se conoce como SINERGIA. En 2014 cumplió 20 años de liderar los procesos relacionados a la rendición de cuentas y, bajo el decreto 1290/2014, se reglamentaron las funciones de dicha entidad. Particularmente esta norma definió el objetivo, cobertura, los principios del sistema, los actores y los procedimientos relacionados con el seguimiento de metas de gobierno, la evaluación de políticas públicas y SINERGIA territorial -sus tres componentes- (Trujillo y Habib, 2015, p. 161).

En ese sentido SINERGIA está conformado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) como la instancia máxima de orientación y decisión del sistema, el Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión para Resultados, el Departamento Nacional de Planeación y la Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa de la Presidencia de la República y, en cuarto lugar y último lugar, los

ministerios y departamentos administrativos, sus entidades adscritas y vinculadas, las entidades del sector descentralizado y las instancias territoriales objeto de MYE.

A grandes rasgos, SINERGIA fue creado con el fin de hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país pero, particularmente aquellas estipuladas en el PND.

Analizando la distribución de funciones al margen de SINERGIA, el órgano decisorio social y político más importante es el CONPES<sup>2</sup>. Luego existe la Oficina del Presidente y el Consejo del Presidente. Los ministerios sectoriales y las diferentes entidades que se consideran como ministerios también forman parte de la distribución de funciones dentro de la política colombiana, como también el sector descentralizado -por ejemplo, ECOPETROL (la empresa petrolera colombiana)-. Todas las entidades nombradas forman parte de la estructura del sistema a nivel nacional. Es decir que, estas instituciones entran dentro del sistema de indicadores de resultados o la gestión orientada a resultados.

El establecimiento de la vinculación entre todos los diferentes actores que componen estas diversas entidades no ha sido una tarea fácil en Colombia. A su vez, a partir de lo expuesto por May et al. (2006) comprendemos que otra de las problemáticas es que el sistema no definía la magnitud de la cobertura del gobierno. Si bien se realizaron esfuerzos para monitorear los otros niveles de gobierno desde el centro, esto ocasionó problemas en un país tan descentralizado como lo es Colombia:

Sabemos que no habíamos definido claramente los diferentes vínculos, las tareas y las responsabilidades que comprenden el sistema, lo cual creó problemas institucionales complejos hasta el año 2002. Hemos aprendido de esta experiencia y hemos tratado de ajustarnos en consecuencia (p. 34).

## **II. Voluntad política**

Adelantándonos al apartado nacional, a diferencia de lo que sucedió en Argentina, la voluntad política sobre incrementar la transparencia fiscal en el Estado colombiano se cristalizó en medidas concretas en la agenda política. La reforma constitucional produjo que

---

<sup>2</sup> Como se mencionó con anterioridad esto es así dado que decide lo que se va a evaluar y lo que no se va a evaluar

el proceso de modernización estatal, acompañado de reformas económicas y políticas muy intensas no quedaran en meros discursos políticos.

De ese modo, la reforma de 1991 estableció los principios básicos para la instrumentación del nuevo modelo de gestión pública. Ocampo (1996) propone que fueron dos los principales componentes introducidos que cambiaban la óptica de la gestión pública: por un lado, el principio de participativo del proceso de formulación de los planes de desarrollo y, por el otro, el principio de evaluación continua de los planes y, por ende, la gestión pública, en términos de resultados.

Una cuestión no menor y que debe ser mencionada es el apoyo de las altas esferas de poder público hacia las reformas constitucionales y legales del sistema siendo esencial para la implementación del sistema que rige hoy en día las prácticas de MYE en Colombia. incorporación de SINERGIA en la Constitución y en las leyes de Colombia fruto del apoyo de las altas jerarquías del poder político derivó en que el sistema sobreviva en momentos en que las actividades de MYE se miraban con recelo por parte de algunos gobiernos de turno (Castro, 2008).

### **III. Recursos financieros y humanos**

El fomento de la modernización y del cambio institucional del estado colombiano ha recibido un gran apoyo de las instituciones financieras internacionales para su implementación lo que generó, en un primer momento, la responsabilidad por la elaboración de evaluaciones plasmado en la incorporación de este componente a partir de su diseño. La implementación del mismo produjo un fuerte vínculo de compromisos públicos entre el Presidente y sus ministros, dado que se comenzó a exigir la incorporación de las prácticas evaluativas.

Para lograr esto, se creó una suerte de cascada de responsabilidades donde las altas jerarquías generaron compromisos para con sus propios funcionarios. La consecuencia que se obtuvo frente a esto fue una mayor claridad sobre responsabilidades de los funcionarios de cada nivel, no solamente frente a procesos sino frente a los resultados de la gestión.

Además de los entrenamientos puntuales, los miembros de los equipos que impulsan la implantación del sistema, quienes normalmente ya entran al sector público con un perfil profesional y técnico, también han incrementado sus capacidades sustancialmente y, el



Colombia, comparativamente con el resto de los países que conforman la región, fue quien se destacó por ello.

Desde los inicios de SINERGIA, se llevaron a cabo seminarios con los actores críticos encargados de varios aspectos de control y evaluación en el sector público. Allí se discutió la viabilidad y responsabilidad de cada institución frente al mandato constitucional para crear un sistema nacional de evaluación en el país. Igualmente, más tarde, cuando ya el sistema estaba en operación, se creó un grupo de trabajo especializado en análisis institucional. Su propósito era reflexionar sobre los cambios necesarios para adaptar aspectos del diseño institucional del país a las demandas del sistema, e identificar estrategias para impulsar estos cambios al interior del sector público (Ospina, 2002, p. 8).

Estas reuniones periódicas representan un espacio de intercambio y acumulación de ideas novedosas cuya difusión hacia adentro y hacia fuera del sistema sirven como un canal de fortalecimiento de la capacidad del recurso humano en el sector público.

## **México**

Los Estados Unidos de México se vieron atravesados gran parte de su historia por un monopolio de poder político muy pronunciado; explícitamente durante 1929-1997 las características del sistema político -como fue el caso de la división de poderes- se vieron desactivadas por el período autoritario en el que se vio sumergido el aparato público.

Durante esta época, el Poder Ejecutivo, de manera unilateral, fue el promotor directo de los esfuerzos por evaluar el quehacer gubernamental. Además, en términos de Trujillo y Habib (2015) la política nacional mexicana estuvo fuertemente marcada por la falta de apertura, competencia y pluralidad política, lo que causó que dichos esfuerzos fueran realmente limitados, efímeros y autorreferentes.

En consecuencia, mientras muchos países de la región posicionaban sus esfuerzos para la modernización de su aparato estatal, siguiendo los modelos de otros países, en México las estructuras públicas estuvieron concentradas en la reducción del aparato público, la venta de empresas públicas y los recortes de personal -elementos característicos de las décadas de



1980 y 1990-. Fue así como, el MYE, siendo estas actividades sustantivas del gobierno, quedaron relegadas.

La transición mexicana hacia la democracia a grandes rasgos se la puede catalogar como: el tránsito gradual de un régimen autoritario de un partido hegemónico hacia un sistema político con mayor apertura, pluralidad democrática y descentralización de recursos y funciones administrativas.

Puntualmente, en 1997 Partido Revolucionario Institucional (PRI) abandona la mayoría absoluta en el Congreso por primera vez en su historia. Para comprender esta victoria política resulta necesario retrotraerse a 1995: una crisis económica, causada por una deficiente conducción de la política económica y un entorno político inestable llevó a la caída del PBI a 6,8%. Las consecuencias de esta etapa, sumado a las crisis -tanto de legitimidad política como económicas- de los años '70 y '80, incrementaron la presión para el recambio del sistema político. En el caso mexicano, la crisis económica debe ser entendida como una ventana de oportunidad para la transformación de la política en general, pero particularmente en la esfera social dado que, a partir de ella, se introdujeron profundos cambios para el desarrollo de los sistemas de MYE (Trujillo y Habib, 2015, p. 278).

Los programas federales en México lograron un avance rápido y significativo hacia la institucionalización -en particular referida a los programas de índole social- durante la última década. El incremento en la demanda de información fue aquello que los impulsó y, sin lugar a dudas, este fue el factor que ha captado la atención de muchos académicos y ha sido foco de estudio de numerosas producciones escritas.

**Variable dependiente: indicadores que dan cuenta de la presencia de un sistema institucionalizado de MYE.**

### **I. Estabilidad de las instituciones en el tiempo**

En 2001 ya contando con pluralidad política se creó la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano del Congreso con la misión de fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos. El antecedente inmediato de la ASF fue la Contaduría Mayor de Hacienda, creada en 1978 como órgano técnico de la Cámara de Diputados con las atribuciones para revisar las cuentas públicas del gobierno federal. La diferencia de la ASF con respecto al organismo

que reemplazó es que se creó con objetivos explícitos de fiscalización y con autonomía técnica para decidir sobre su organización interna.

Un año posterior a esta medida, los Estados Unidos de México continuaban avanzando sobre la modernización de su aparato estatal sin pausas. Un ejemplo de ello fue el Decreto por el cual la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) se transformaba en SFP. La nueva entidad incorporaba en sus funciones la coordinación y normatividad relacionadas con el servicio profesional de carrera -además del control de la gestión gubernamental, lógicamente-.

Con estas experiencias de los años 2000 -en particular la del Programa Progresá que marcó precedente- los procesos de MYE cobraron mayor relevancia en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). La implementación de dicho programa logró aportar evidencia sólida para respaldar los cambios en los instrumentos de política social a través de la implementación de un sistema apto para la evaluación externa y el escrutinio público: esto lo posicionó como un modelo de política pública basado en evidencia y un detonante crucial para la institucionalización de la evaluación periódica, obligatoria y externa al sector público (Trujillo y Habib, 2015, p. 278)

Así fue como en 2004 se publicó la Ley General de Desarrollo Social dando continuidad a la obligación de que se evaluaran de forma externa y anualmente los programas sociales, pero, la principal innovación que proponía dicha ley fue la creación de un organismo que coordine dicha actividad en la APN, conocido como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Este hecho, sin duda, fue de gran relevancia para continuar con el camino de la creación de los sistemas de MYE.

A su vez, dos años posteriores a esta gran implementación, se incorporó al resto de los programas gubernamentales a la agenda de evaluación a través de la creación del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED). Este hecho, según Trujillo y Habib (2015), produjo la institucionalización del sistema de MYE.

## **II. Penetración del Estado**

Se ve, a partir de los hechos mencionados con anterioridades, que las políticas sociales cumplieron un rol fundamental para en el proceso de institucionalización de las prácticas de MYE. Al día de hoy, la evaluación ha podido diversificarse en múltiples áreas de la gestión

pública pero el componente social -expresado a través de la Sedesol- continúa cumpliendo un rol preponderante en la política mexicana y, en consecuencia, en la penetración que posee el estado para promover el seguimiento y evaluación de estas (INFOBAE, 4 de enero 2021).

### **III. Calidad de la información**

En México, durante varias décadas, tuvimos muchos programas de asistencia social. Pero cuando preguntamos acerca de la repercusión específica de aquellos programas sobre la población, nadie respondió. No había ninguna solicitud específica de la gente para saber cuál había sido la repercusión. Entonces logramos la democracia en México. Queríamos transparencia, y fue entonces cuando la gente empezó a pedir información (May et. al, 2006, p. 52).

Tal como relata Gonzalo Hernandez -Director general de MYE de los Programas Sociales en México- un sistema de MYE cobra razón de ser cuando alguien desea tener información sobre los resultados de las medidas implementadas por el gobierno de turno: es decir, cuando existe un tercero que quiere saber qué es lo que esta sucediendo y considera que esa información presenta cierto grado de credibilidad.

De esa forma, México fue construyendo a lo largo de estos años un sistema que promueva la calidad de la información producida. Al día de hoy en el Estado mexicano los informes de evaluación deben ser entregados a la Cámara de Diputados y a la Auditoría Superior de la Federación. A través del portal de Transparencia Presupuestaria se pueden consultar los indicadores de cada programa. Por otra parte, los resultados de las evaluaciones contratadas por la organización se publican en la página web del CONEVAL. Los informes y evaluaciones complementarias deben ser remitidos a aquel consejo y publicados en las páginas web de las dependencias correspondientes. Al mismo tiempo, el sistema de MYE comunica el proceso de presupuestario a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

A partir del presupuesto de 2009, las asignaciones presupuestarias se enfocaron en evaluaciones efectivas e indicadores de desempeño de cada programa. Asimismo, las recomendaciones formuladas luego de una evaluación, que

efectivamente son consideradas "áreas de mejora" por los funcionarios a cargo del programa evaluado, se convierten en compromisos que deben ser publicados y monitoreados periódicamente hasta su conclusión (Aquilino et al., 2017)

Al margen de la evolución de la información producida por las evaluaciones, como se mencionó anteriormente, esta misma carece de sentido si no está dirigida a la sociedad; y esta es una problemática que aún impacta en el territorio mexicano. Si bien la información es indispensable para la rendición de cuentas y la toma de decisiones, no se transmite, comunica ni traduce automáticamente en procesos de mejora, control ciudadano o aprendizaje de política pública. De este modo, en México todavía está el desafío de aprender a partir de los resultados para que la toma de decisiones vaya en consonancia con los datos recabados.

#### **IV. Cultura evaluativa**

A partir de la lectura de Trujillo y Habib (2015) fue posible encontrar que aún les resta un largo camino a la valoración por la herramienta evaluativa y la apropiación de las prácticas de MYE para lograr su maduración.

Existe todavía dentro del aparato estatal mexicano un grado de confusión que gira en torno a las prácticas de MYE -sobre su significado y sus implicaciones- entre los operadores de los programas por ser una práctica que rompe con la lógica, el lenguaje y los procesos de la administración tradicional. Estos factores afectan naturalmente la capacidad de apropiación del proceso y de los resultados de la evaluación: “con frecuencia, los procesos de evaluación no se socializan ampliamente al interior de las organizaciones públicas y se convierten, en la práctica, en trámites adicionales conocidos solamente por un grupo pequeño de involucrados” (p. 300).

No obstante, resulta necesario aclarar que en algunos sectores esto ha evolucionado con el tiempo. Dentro de las políticas sociales, la modificación normativa -de la que se hablará posteriormente con mayor detenimiento- aceleró el cambio hacia una nueva cultura de evaluación. La evaluación anual determinada por ley de los programas sociales produjo que los actores, incluidos los directores de los programas, se ven obligados a pensar en términos de evaluación acelerando los cambios sociales y culturales.

## **Variable independiente: indicadores que influyen en el surgimiento de un sistema institucionalizado de MYE.**

### **I. Marco Organizacional**

Como ya fue mencionado, la crisis económica abrió una ventana de oportunidad que derivó en varios éxitos políticos; el sistema de MYE en México comenzó a ampliarse progresivamente y, esos avances fueron reflejo de lo sucedido en el Congreso. Para el 2000 se aprobó una ley que requería evaluaciones anuales de los programas federales que ofrecen subsidios, tal como menciona Gonzalo Hernández, Director General de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, Sedesol: “Nuestro primer punto fuerte fue que cambiamos las reglas de juego y esto derivó en un cambio cultural en el área de la evaluación” (May et al., 2006, p. 52)

Al día de hoy, existen tres pilares normativos sobre los que se anclan las estructuras institucionales mencionadas: la Ley General de Desarrollo Social (LGSD), la de Fiscalización y Rendición de Cuentas y los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (LGEPF- APF).

1. La primera ley mencionada -LGSD- regula sólo lo relativo a los programas y políticas de desarrollo sociales. La CONEVAL fue creada mediante esta disposición como un organismo descentralizado y entre las principales funciones que le adjudica son coordinar la evaluación externa anual y realizar la medición periódica de la pobreza. La mencionada ley en cuestión habilita a la CONEVAL a llevar las evaluaciones de los programas sociales por sí mismo o bien por medio de uno o varios organismos independientes. Los resultados de las evaluaciones producidas deben ser públicos, emitiendo sugerencias y recomendaciones.

Recientemente, el gobierno federal adoptó la mayoría de las herramientas de MYE desarrolladas por la ley para utilizarlas en otros ámbitos de la APN (Castro et al., 2009).

2. En relación con la segunda ley mencionada -Fiscalización y Rendición de Cuentas- no dispone de manera específica el MYE. Más bien, a partir de su promulgación en 2009, reglamenta las funciones de revisión y fiscalización. Sin embargo, en ella se establece que la fiscalización debe ir en conjunto con prácticas

de auditorías para verificar que se esté cumpliendo con los objetivos de los programas federales.

3. Por último, los LGEPF- APF, especifican diversos elementos del sistema de evaluación mexicano: los tipos de evaluación, su planeación, los requisitos de elegibilidad de los evaluadores externos, la obligatoriedad de la difusión de resultados, entre otros.

Estas prácticas de evaluación externa y auditorias de desempeño carecen de vinculación o coordinación obedeciendo a lógicas y metodologías institucionales distintos (Trijullo y Habib, 2015).

El marco normativo no fue fruto de un plan maestro o de una decisión política de alto nivel plasmada en una ley, sino de una serie de reformas legales y acuerdos de coordinación de facto que convergieron -en la práctica- en la normalización y la continuidad de la función evaluativa en México.

## **II. Voluntad Política**

Como fue expuesto, el avance de la institucionalización es atribuible a una serie de reformas legales y organizativas que ocasionaron el fortalecimiento de la función de la evaluación en dicho territorio. No obstante, estas reformas encontraron su razón de ser en la voluntad política de la oposición a cara de las elecciones presidenciales en el año 2000. La misma -siendo más pluralista que en los años anteriores- decidió exigirle al gobierno de turno algunos instrumentos para evitar que los Programas Sociales se pudieran usar a los fines clientelares. De esta forma en 1999, se requirió por ley, la evaluación anual de forma externa de todos los programas manejados por el Poder Ejecutivo.

Pero, dichas decisiones políticas solo pueden entenderse en un marco más amplio de procesos de transformación política y social del país.

## **III. Recursos financieros y humanos**

Las evaluaciones concentradas por CONEVAL y la SHCP se financian con recursos asignados a ambas instituciones. Las evaluaciones complementarias son financiadas por cada una de las entidades a través de unidades de evaluación interna. Finalmente, existen

evaluaciones mandadas por CONEVAL y SHCP, pero financiadas por cada entidad pública federal (Aquilino et al., 2017)

Con respecto a las capacidades de los recursos humanos esto es aún uno de los puntos débiles o las dificultades del sistema. En primer lugar por su nivel de capacitación, en segundo porque no todos los recursos humanos que conforman ministerios comprenden la necesidad de las herramientas de MYE para la gestión pública. Y, además porque se carece de capacidad técnica de los evaluadores encargados de adotar las decisiones y dictas las políticas. Así fue como el Congreso tuvo que requerir de evaluaciones externas para los programas -pero en particular los sociales por su gran incidencia dentro de la política mexicana- de los programas sociales federales (May et al., 2006, p. 53)<sup>3</sup>

### **Estado de la situación nacional**

La evaluación se revela en Argentina como un campo complejo con múltiples prácticas, finalidades y enfoques, y con desarrollos desiguales. Pese a que -al igual que las experiencias regionales- el territorio nacional también fue víctima de numerosas crisis, como ya hemos mencionado, aún no se concibe una actividad institucional consolidada de MYE enmarcada dentro de un proyecto político de innovación de la administración pública, con la finalidad de contribuir a la profundización de la democracia y al desarrollo de políticas de crecimiento con equidad. Ahora bien, la última década a partir de algunas prácticas una nueva institucionalidad de las políticas públicas parece aspirar a emerger en el escenario nacional.

En el 2011 la evaluación de políticas públicas fue adquiriendo un papel más preponderante en la agenda pública. Incluso en 2013, la JGM a partir de la Resolución 416/2013 creó el Programa de Evaluación de Políticas Públicas siendo esta una iniciativa que apuntaba a fortalecer las capacidades técnicas, políticas y administrativas del Estado en materia evaluativa. También, se proponía como fin último contribuir a la institucionalización de la evaluación en APN para así, potenciar las capacidades para su desarrollo con miras a mejorar la gobernabilidad, la calidad de las políticas y los resultados en la gestión de asuntos

---

<sup>3</sup> En el Anexo- Cuadro Regional- se encuentra toda la información del apartado regional sintetizada.



públicos. Esta, como tantas iniciativas políticas, fue susceptible a los vaivenes políticos lo que forzó a su terminación temprana.

Además de aquellos esfuerzos aislados, y como ya se ha mencionado previamente, fue durante el gobierno de Mauricio Macri en 2015-2019 y de Alberto Fernández 2020-2021 cuando la necesidad de instaurar estructuras de MYE que impacten en toda la APN comenzaron a tomar fuerza y mayor relevancia en la agenda pública.

### **Variable dependiente: indicadores que dan cuenta de la presencia de un sistema institucionalizado de MYE.**

Sin más, en la presente sección se estudiará la gestión de ambos presidentes analizando los factores que dan cuenta de, en el caso argentino, la ausencia de un sistema institucionalizado de MYE, examinando cuales de ellos se encuentran en mayor/menor medida.

#### **I. Tiempo**

##### ***Estabilidad en el tiempo de las principales instituciones encargadas del MYE***

Las estructuras de MYE hacia adentro de los ministerios son diversas y heterogéneas producto de las variaciones a lo largo de los gobiernos de turno. Con respecto a ello, una de las entrevistadas especializada en organismos internacionales y obras de infraestructura explica que en la durante la gestión de Cambiemos el Mapa del Estado varió bastante: la reestructuración de la APN mediante disolución de algunos ministerios produjo que numerosas entidades encargadas de la evaluación de las políticas públicas se disuelvan con ellos. Hacer un estudio detallado de aquellas entidades que quedaron en el camino excede la presente investigación: algunas se disolvieron, otras algunas cambiaron simplemente sus nombres, incluso sucedió que muchas se fusionaron entre sí.

No obstante, resulta pertinente remarcar una de las principales innovaciones durante la presidencia de Mauricio Macri en esta área: El Ministerio de Modernización que bajo el Decreto 13/2015 se establecían sus competencias; entre ellas la asistencia al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros en lo inherente al empleo público, a la innovación



de gestión y al régimen de compras. En otros términos, el Ministerio se creaba con el fin de modernizar y lograr un Estado más integrado, eficiente, inteligente, participativo e inclusivo (Carcava et al., 2021). Entre sus tareas también se encontraba la de incidir en los procesos de trabajo de la APN mediante la incorporación de herramientas de gestión por resultados, monitoreo y evaluación.

Una ex funcionaria del Ministerio de Educación, especialista en evaluación de Políticas Públicas resalta “Es ingenuo pensar que la inexistencia de estructuras sólidas de MYE tienen que ver con las capacidades técnicas. Esta inexistencia está atada a lógicas de poder más amplias” a pesar de que esta iniciativa se materializó, no logró interiorizarse en la APN y, con el cambio de gobierno perdió su carácter de ministerio. La situación por la pandemia a poco de iniciarse el mandato de Alberto Fernández puso a prueba aquella modernización del Estado.

Durante estos años de gestión, se pudieron registrar dos innovaciones en relación con las instituciones encargadas del MYE: por un lado, aumentó la especialización de las funciones de monitoreo de gestión y monitoreo de planes y programas, pero a su vez, aumentó la evaluación de las políticas educativas y sociales (Aquilino, Rubio y Laffaire, 2020)

Con un cargo jerárquico más bajo, durante la gestión del Frente de Todos, la innovación más significativa del 2019-2021 en materia de organismos encargados del MYE se observa con relación a los proyectos con financiamiento internacional que cambiaron su dependencia desde el Ministerio de Economía a la Secretaría de Estado de Asuntos Estratégicos (SAE). Dependiente de la Presidencia de la Nación, la SAE a través de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo, se encarga del desarrollo, actualización y mantenimiento de los sistemas de información para la ejecución de los programas con financiamiento externo y además de la supervisión, seguimiento, evaluación y control de los mismos.

A pesar de las innovaciones puntuales en materia de organismos especializados en las funciones de MYE, lo que es posible observar es que, con los cambios de gobierno, las instituciones cambian con ellos.

## **II. Penetración Estatal**

### ***Extensión del MYE en el aparato estatal.***

Como se adelantó anteriormente, otra de las cuestiones que dan cuenta de la presencia de un sistema institucionalizado de MYE es la extensión que poseen las evaluaciones y el seguimiento de programas en determinados ministerios dentro de las estructuras de gobierno. Como muchos especialistas en la materia señalan, suele haber un prejuicio con respecto a los programas sociales, la ineficiencia y, en consecuencia, la evaluabilidad de los mismos.

Parece inevitable pensar sobre dos cuestiones cuando hablamos de la penetración estatal: La primera es la presión política. Si la información que pueden producir los ministerios es valiosa para el gobierno de turno, resulta altamente probable que se intenten establecer estructuras de MYE. En esos casos vemos que, la incorporación de estas herramientas se da por iniciativa de funcionarios a cargo de los ministerios.

La segunda cuestión referida a la extensión de las herramientas de MYE es la tradición que poseen algunas áreas evaluar -en particular salud, educación y trabajo-. Encontraremos que estos tres Ministerios producen un número mayor de evaluaciones que el resto, no por la incidencia que tengan los aparatos de gobierno sobre ellas, sino por su tradición a hacerlo independientemente del color político que ocupe el poder. Esta situación nos muestra que los puntos de partida sobre en dónde se encuentran los ministerios con respecto al MYE son muy diferenciales, por lo que los esfuerzos para incrementar y crecer con respecto al MYE también se dan de forma sectorialmente aislados.

Durante la actual gestión de gobierno, uno de los entrevistados técnicos en la Gestión y Control de Políticas Públicas comenta que se han introducido algunas innovaciones con respecto a este tema, pero todas han sido iniciativas que partieron desde los Ministerios. El SIEMPRO ha logrado tener mayor visibilidad a partir de un gran movimiento de acciones internas. En contexto, el Ministerio de Obras Públicas ha comenzado con procesos evaluativos sobre la transparencia de las obras que llevan a cabo y, como la trayectoria en la implementación de MYE era bastante escasa, dicho ministerio contrató profesionales de otras jurisdicciones y de organismos internacionales para que lleven a cabo estas tareas.

Se desprende de los hechos entonces que las acciones de MYE continúan estando focalizadas en determinados ministerios -producto de las causas previamente nombradas- lo

que genera que el aparato estatal no se encuentre atravesado en su conjunto por las prácticas de MYE.

### **III. Calidad de la información**

#### ***Impacto en la APN***

La información producto de las prácticas de MYE suele ser utilizada, por un lado, para el mejoramiento de cada organismo y ministerio en particular, pero también para la adopción de decisiones informadas por parte de los funcionarios públicos. Los incentivos institucionales adecuados son indispensables para facilitar la circulación de datos y análisis.

Durante el gobierno de Mauricio Macri, a partir de la información obtenida comenzaron a desarrollarse informes de gestión a partir los sistemas de monitoreo que se entregaban a distintos actores periódicamente. Dicho esto, fue posible identificar cuatro tipos de usuarios: las áreas de cada ministerio, la JGM, los gobiernos provinciales y organismos internacionales (Aquilino Rubio y Laffaire, 2020, p. 8).

Los resultados producidos por el SIEMPRO durante la gestión de Cambiemos no se comunicaban pública y sistemáticamente. La información estaba desperdigada entre los sitios web de las agencias públicas y no dependían de un criterio ordenador común. Con todo, los resultados de políticas públicas no se presentaban en plataformas valiosas para mostrar resultados de desarrollo o para rendir cuentas sobre su impacto, eficacia, eficiencia y efectividad. Al respecto, se encuentra algunos casos aislados como el de la Secretaría de Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación en donde se creó un Consejo Consultivo integrado por expertos en evaluación que se reunían de manera periódica y se le presentan los resultados de las evaluaciones y se hacen ajustes y sugerencias sobre los informes de las evaluaciones.

Un caso novedoso con respecto al uso de la información también fue el del Ministerio de Salud donde, si bien los programas principales ya contaban con sistemas en funcionamiento, se trabajó en la integración de cada uno de estos desarrollos a través de una plataforma común que permitía la interoperabilidad de la información. A su vez, se realizaron esfuerzos de control de calidad de la información mediante, por ejemplo, desarrollos puntuales de

integración con plataformas provinciales para evitar la doble carga de información y, por lo tanto, la prevalencia de errores y la validación de información personal con el Registro Nacional de las Personas.

No se encontraron cambios relevantes con respecto al uso de la información que le da la APN en la presente gestión: cada programa permanece gestionando su propio desarrollo, lo que resulta en sistemas incompatibles, con altos costos de mantenimiento y distintos criterios de funcionamiento.

A pesar de las innovaciones que se hayan podido producir en cada gestión y los retos que quedan pendientes lo que resulta notable hacer una distinción que uno de los entrevistados que se especializa en la Gestión y Control de Políticas Públicas resalta: La información producto de los MYE suele ser tomada en cuenta en las jerarquías medias, pero no en un alto nivel político; las discusiones suelen ser de otro tipo en las grandes esferas de poder. A nivel de secretarios y directores de los ministerios los datos suelen ser considerados y de gran utilidad.

### ***Uso para la rendición de cuentas***

Durante la gestión de Cambiemos se pudo identificar que la información producida por el sistema de seguimiento de metas físicas y de resultados de programas presupuestarios fue utilizada como mecanismo de rendición de cuentas para elaborar la Cuenta de Inversión que debe entregarse anualmente al Congreso y para analizar la consistencia de la distribución del presupuesto que realizan los organismos y los requerimientos de fondos adicionales que solicitan.

A su vez, hitos como, el acceso a la información del Mapa de Acción Estatal, la Guía de Programas Sociales y el registro de Evaluaciones de Programas Sociales del Estado Nacional 2020 fueron elementos que contribuyeron en aumentar el uso tanto como la transparencia de la evaluación durante la gestión del Frente de Todos.

Un dato no menor es el desafío que persiste a lo largo de todas las gestiones con respecto al acceso a la información que enfrentan los planes y programas nacionales ejecutados por las provincias. La cuestión federal irrumpe en el sistema político argentino adicionando complejidad para el uso de los datos y planificación del MYE (Entrevistada, ex Directora Nacional De Evaluación Del Ministerio De Educación de la Nación). Se encuentra

entonces, que no hay mecanismos institucionalizados para que las provincias reporten información sobre la implementación de los programas en sus Ministerios.

Como conclusión de este apartado, lo que los especialistas suelen encontrar -al margen de las novedades presentadas- en Argentina continúan primando las decisiones políticas sobre los datos. En palabras de unos entrevistados especialistas en la Administración Pública, esta situación impacta en todos los países del mundo -con contadas excepciones-. El uso de la información producto de las evaluaciones para la toma de decisiones que rindan cuentas a la sociedad afecta de forma mundial, pero, en la Argentina, esto sucede de forma dramática.

De este modo, al margen de la dificultad que conlleva contar con información valiosa, el principal problema se encuentra en que esta información se utilice en los altos mandos de poder.

#### **IV. Cultura evaluativa**

##### ***Valoración de la herramienta evaluativa***

La cultura evaluativa medida en términos de la valoración e internalización de la herramienta evaluativa para la gestión pública se enmarca como uno de los mayores desafíos. Incluso, a partir de los relatos de los expertos, fue posible recabar que todos -sin excepciones- afirman que los altos mandos de poder aún no valoran la evaluación como herramienta de cambio. En otros términos, dos funcionarias de las gestiones de Mauricio y Alberto Fernández especialistas en evaluación del Ministerio de Educación afirman que ninguno avanzó sobre este componente, independientemente de los desafíos económicos.

La valoración por la herramienta evaluativa para la toma de decisiones comenzó a notarse más en el último tiempo -luego se desarrollará con mayor extensión-. Incluso durante el último año de gestión hay una revalorización del uso de la evidencia -de datos duros- para la toma de decisiones. No obstante, esto queda en meros relatos discursivos mostrándonos que, en la práctica, aún queda un largo camino por recorrer.

Con lo dicho, resulta relevante mencionar que, como siempre, existen excepciones: es posible encontrar durante ambas gestiones personas aisladas que creen fehacientemente en la evaluación como herramienta de gestión pública e intentan imponer criterios metodológicos comunes para la implementación de la misma. No obstante, este número de

iniciativas aisladas son la minoría, lo que hace que hoy en día no se pueda contar con una cultura de evaluación.

Dicha falta de valoración hacia las estructuras de MYE se termina traduciendo en la ausencia de requisitos formales y homogéneos para diseñar y formular sus contenidos. Así fue como, durante el gobierno de Mauricio Macri, se tomaron varias iniciativas para que en todos los poderes del Estado se fomente el desarrollo de capacidades en materia de MYE, y se articulen espacios con la academia y la sociedad civil. A pesar de ello, resultó necesario que el próximo presidente -Alberto Fernández- continuara trazando un camino estratégico para que la JGM lidere de forma transversal la institucionalización y la cultura de evaluación en la APN, y aumente la calidad del diálogo y la rendición de cuentas al Poder Legislativo, con datos sobre los impactos y resultados del plan de gobierno y las políticas públicas.

Teniendo en cuenta la importancia que posee la homogeneización de criterios para comenzar a crear una cultura evaluativa, la Guía General de Evaluación de Proyectos de Inversión cristalizó dicha necesidad imponiendo de un conjunto de criterios, pautas y metodologías generales para que puedan aplicarse de manera transversal a todos los proyectos. Esta iniciativa irrumpió en un escenario donde la situación crítica de la pandemia por COVID-19 y la escasez de recursos, mostraba que la práctica evaluativa era, no solo importante, sino que también necesaria para la toma de decisiones.

Relacionado con ello, una de las entrevistada que cumplió su función como Directora Nacional De Evaluación del Ministerio de Educación de la Nación en la gestión de gobierno de Mauricio Macri adhiere con la visión de que el MYE utilizado para la gestión pública no fue algo que caracterizó a los altos mandos de poder nacionales. Con lo dicho, aún queda un largo camino para para lograr afianzar y extender una cultura de evaluación en la Argentina.

**Variable independiente: indicadores que influyen en el surgimiento de un sistema institucionalizado de MYE.**

En consonancia con lo establecido, en la presente sección se analizarán los indicadores que resultan necesarios para que se dé de forma efectiva el proceso de institucionalización

de MYE siendo ellos: el marco organizacional, la voluntad política y los recursos del sistema. A partir de la exposición de los mismos, se comprenderá cuáles aún constituyen un desafío para lograr la institucionalización y cuál de ellos -si es que los hay- ya ha logrado insertarse en el territorio nacional.

## **I. Marco organizacional**

### *Normativa Vigente*

En el Estado federal de la República Argentina conviven el Estado nacional, los Estados provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA); de cada provincia a su vez, se desprenden los gobiernos municipales con cierto grado de autonomía también. El Poder Ejecutivo, con la asistencia del Jefe de Gabinete de Ministros, es el principal actor a cargo de la administración general del país y de la conducción política de la misma. Por debajo de la estructura del Poder Ejecutivo se desagregan diversos organismos con diversas jerarquías y grados de descentralización de los cuales dependen los planes y programas gubernamentales, la Ley N 22.520 -Ley de Ministerios determina su organización.

Fue durante la década de 1990, que comenzó a proliferar la normativa en los distintos sectores de la APN tales como el Decreto 1669/1993 de la profesión administrativa; el Decreto 928/1996 sobre la obligatoriedad de los organismos descentralizados mencionados en el artículo 22 del Decreto 558/96, el cual busca diseñar un plan estratégico con base en el nuevo papel del Estado orientado al ciudadano, a la medición de resultados y a la jerarquización y participación de sus recursos humanos; el Decreto 17/2000 para la modernización del Estado, y el Decreto 229/2000 para la creación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (Trujillo y Habib, 2015, p. 39). A partir de los relatos de uno de los entrevistados que se focaliza en cuestiones de gestión pública, resulta posible comprender que, para esa época, en el territorio nacional, aún no se entendía la importancia de evaluar y monitorear programas políticos, pero la tendencia regional conducía a los países a comenzar con la implementación de dichas normas y Argentina no fue la excepción a ello.

Con ese contexto, pero focalizándonos en los años recientes, se puede decir que la normativa que sustentó los aspectos organizativos de control y de MYE en las dependencias



de la APN está asentada fundamentalmente en la Constitución de 1994, pero particularmente está anclada sobre tres leyes marco de fines de los '90 principios de los años 2000. En primer lugar, la Ley N 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control establece la obligación de realizar el seguimiento físico- financiero de los programas presupuestarios. Por otra parte, también se encuentra la Ley N 24.354 del Sistema Nacional de Inversiones Públicas que, tal como su nombre lo indica, impone hacer el MYE de proyectos de inversión. El último pilar se encuentra anclado sobre la Ley N 25.152 que determina al Programa de Evaluación de la Calidad del Gasto.

Se desprende de esta breve descripción que el gobierno de Macri asumió en un contexto donde la normativa que determinaba a las evaluaciones contenía un fuerte foco en el gasto y el presupuesto. Así fue como, durante 2015-2019 se implementaron algunos cambios para la función de la evaluación.

La Ley N 27.275 de Acceso a la Información Pública que buscaba garantizar la publicidad de las evaluaciones -tal como su nombre lo indica- a partir de la extensión del derecho información pública hacia todos los poderes del Estado. En el artículo 32 podemos comprender como el mandato de transparencia activa intenta alcanzar a “(...) las auditorías (...) las evaluaciones, internas o externas, realizadas previamente, durante o posteriormente, referidas al propio organismo, sus programas, proyectos y actividades” (artículo 32, inciso i).

En el 2016, se creó la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) a partir de la promulgación de la Ley N 27.343. La principal misión de la misma consistía en realizar estudios, análisis y evaluaciones del impacto logrado por políticas y programas del gobierno en relación a su asignación presupuestaria, a solicitud de las comisiones de Presupuesto y Hacienda. No obstante, el foco de la OPC sigue siendo el análisis del presupuesto y su ejecución. Esta idea refuerza la idea propuesta con anterioridad sobre la mirada evaluativa concentrada en el gasto público que venían de los años anteriores a la asunción del gobierno de Cambiemos en el poder político.

Una tercera innovación fue el Decreto 292/2018 que estableció la obligación de evaluar los programas y políticas sociales constituyendo un gran avance en lo que respecta al MYE. En el cuerpo del texto se reconoce la necesidad de que las políticas sociales produzcan información a partir de los análisis técnicos sobre la evaluación de su impacto; este



componente contribuiría a mejorar la toma de decisiones por lo que “deviene necesario la institucionalización de un espacio de gestión que contribuya a la articulación de las diversas áreas de Gobierno que administran datos para mejorar su disponibilidad, gestión y análisis”

A pesar de estos avances, que sin dudas contribuyeron de gran forma al camino de la institucionalización del MYE, desde un punto de vista normativo, las leyes que enmarcan la función de MYE continuaron siendo parciales y respondiendo a un paradigma de evaluación del gasto que, si bien es valioso, deja de lado enfoques que analicen el impacto de la acción del Estado sobre las condiciones de vida de los ciudadanos.

En este contexto, para el 2019 el gobierno de Alberto Fernández se enfrentó a la ausencia de una ley que intente promover una política nacional que impulse un sistema nacional de evaluación. Y, pese a que discursivamente se promovía e indicaba la necesidad de instaurarla, esta situación de falencia continuó. En materia normativa, el reordenamiento más significativo durante 2019-2020 se observa a través del Decreto 7/2019 que cambia la dependencia de los proyectos con financiamiento internacional desde el Ministerio de Economía a la SAE.

### ***Estructuras de ejecución y distribución de funciones***

La falencia de un órgano especializado que sea rector de las funciones de MYE produce que exista, al día de hoy, una fragmentación de las funciones de la evaluación al menos en cuatro niveles: los programas y políticas sociales, los planes sectoriales que cada ministerio lleva a cabo, los programas presupuestarios y, los proyectos con financiamiento externo (Aquilino, 2015).

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) asignó las funciones de MYE al SIEMPRO para el primero de los cuatro niveles mencionados. Este sistema tiene la responsabilidad -y obligatoriedad- de elaborar y ejecutar el Plan Anual de MYE para las políticas, programas, planes y proyectos sociales financiados por el tesoro nacional o organismos internacionales.

En relación con los segundos, la Dirección Nacional de Gestión por Resultados de la ex Secretaría de Modernización de la JGM, hasta fines del 2019, estableció una metodología

común y una plataforma para la carga de información así los distintos ministerios utilizaban un mismo criterio y estándares metodológicos definidos. Sin embargo, este intento de comenzar a impulsar y unificar las evaluaciones de la APN no prosperó dado que muchos de los ministerios no lo tenían en cuenta y, en consecuencia, no lo utilizaban.

Los programas presupuestarios poseen un sistema orientado al monitoreo financiero de metas físicas que, durante la gestión de Cambiemos, fueron llevadas a cabo por la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda. A su vez, a partir de 2016 comenzó a realizarse un monitoreo financiero y de metas físicas de los programas presupuestarios asociados a los planes estratégicos de gobierno como el Plan de Gobierno y Objetivos de Desarrollo Sostenible, a cargo de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Público-Privada (PPP) de la JGM.

Por último, la distribución de funciones y de metodologías implementadas de los programas que poseen financiamiento externo presentan un alto grado de institucionalización. Hasta fines de 2019 la rectoría fue ejercida por la Dirección Nacional de Proyectos y Programas con Financiamiento Externo de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y PPP de la JGM. Esta dirección realizaba un monitoreo de la cartera de proyectos y se encargaba de la evaluación ex ante de los proyectos. Por otro lado, la Secretaría de Hacienda realiza un seguimiento físico-financiero de estos proyectos a través de un sistema unificado conocido como UEPEX (Aquilino, Rubio y Laffaire, 2020).

Esta breve descripción sobre la distribución de funciones dentro de la APN describe y hace posible analizar cómo las tareas de MYE fueron llevadas a cabo por distintas agencias públicas que se encuentran dentro de la órbita de la JGM, del Ministerio de Hacienda/Economía o de la Presidencia. En los casos en que las funciones son compartidas, como el sistema de MYE de programas presupuestarios y de programas con financiamiento externo, hubo durante el período 2015-2019 un esfuerzo por coordinar las tareas de cada organismo e institucionalizar el proceso tanto por parte de las Vicejefaturas de Gabinete de Ministros como por parte de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales de Hacienda. No obstante, más allá de esos intentos, lo cierto es que cada uno de los sistemas se desarrolló de forma aislada.

En estos primeros años de gestión de Alberto Fernández, si bien cada uno de los sistemas de MYE continúa desarrollando sus funciones sin integralidad, hubieron dos iniciativas que podrían contribuir a generar mayor conexión entre los sistemas de MYE.

Por un lado, la creación del ya mencionado sistema de información de Mapa de Acción Estatal que da origen a un registro integral de las acciones del Estado permitiendo visualizar la implementación de las políticas públicas, sus resultados y sus impactos concentrándose en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM).

Adicionalmente, el Mapa de Acción Estatal propone que los titulares de cada jurisdicción de la APN designen a referentes que provean y validen la información y que funcionen como enlace hacia el interior cada ministerio.

Por otro lado, el sistema de MYE de planes y programas sociales, liderado por el SIEMPRO, intentó ser más participativo: la formulación del Plan Anual ya no es realizada por el SIEMPRO de manera unilateral, sino que se determinó una mesa donde están todos los organismos de la APN. Esta iniciativa se la conoce como la constitución de la Mesa Interministerial de referentes de MYE que, concretamente, intenta asumir de manera coordinada los procesos de seguimiento y evaluación de programas sociales, y también para diseñar e implementar el Plan Anual de MYE teniendo en consideración una pluralidad de voces. Además, el SIEMPRO también puso en marcha de la Red de Referentes Provinciales de MYE que intenta fortalecer el apoyo a los niveles provinciales y municipales para federalizar y potenciar el intercambio de información entre el nivel territorial y nacional. Todas estas iniciativas intentaron generar mayor integralidad y coordinación de la política nacional de evaluación.

## **II. Voluntad política**

### ***Compromiso de los altos niveles de Gobierno***

Las evaluaciones dependen estrechamente de la voluntad de los funcionarios y de los compromisos internacionales asumidos en el marco de proyectos con financiamiento externo. De este modo, el apoyo político de las altas estructuras de poder resulta, sin lugar a dudas, esencial a la hora de implementar prácticas de revalorización del MYE. No obstante, los compromisos asumidos por estos actores para la implementación de estructuras de MYE no

fue tan clara. Muchos de ellos fueron “meras manifestaciones de deseos que no terminaron materializándose” (Entrevistada especialista en organismos Internacionales y Obras De Infraestructura)

El compromiso de las cúpulas de poder con respecto a la rendición de cuentas produjo que, en los años noventa, aumenten notablemente los procesos evaluativos y de seguimiento de políticas públicas en experiencias sectoriales. Igualmente, a partir de los relatos de distintos especialistas en la materia -tanto de funcionarios públicos como académicos- se releva que estos impulsos fueron discretos y desordenados. Muchos de ellos encuentran que el Decreto 292/2018 fue un claro ejemplo de apoyo de los altos niveles de gobierno que valorizaba la herramienta evaluativa y permitía al Poder Ejecutivo tener facultades dentro de los programas sociales.

Por otra parte, es posible destacar que en 2015 existió un proceso progresivo de la integración vertical de las prácticas evaluativas y ello denota un mayor compromiso e interés en la articulación de evaluaciones a nivel nacional (Aquilino y Amaya, p.13).

Este aumento de la voluntad política se vio también en la incorporación de evaluaciones dentro de las estructuras estatales a partir de los intentos en la creación de una Agencia de Evaluación, a los esfuerzos promovidos por la JGM y al propio Programa de Evaluación de Políticas que impulsó aquella misma entidad.

También resulta relevante nombrar el impulso de la JGM para avanzar hacia una Sociedad De Gobierno Abierto, la incorporación del gobierno electrónico (E-GOV) como promotor de la evaluación presupuestaria y de las políticas públicas o el programa de metas estratégicas de la JGM (Pavese, 2015)

El componente federal no debe ser una cuestión que quede por fuerte de este análisis, hacia el interior de los ministerios y entre los niveles de gobierno durante el periodo 2015-2019 hubieron algunos compromisos tangibles en relación con esta temática. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Horacio Rodriguez Larreta fue el impulsor de estructuras de MYE hacia el interior de sus jurisdicciones a partir del pliego de iniciativas de modernización del Estado; sucedió, en palabras del especialista en gestión pública ya nombrado “que las propias circunstancias del gobierno dejaron sin efecto esa iniciativa. Por cuestiones políticas, esa agenda no podía tener centralidad”.

Uno de los ejemplos intrajurisdiccionales fue el caso del Ministerio de Educación. En el gobierno de Mauricio Macri se jerarquizó el área de evaluación, pasando a ser una secretaría. Esta voluntad política se expresó en términos de apoyo, recursos y visibilidad política (Ex funcionarias del Directorio Nacional De Evaluación Del Ministerio De Educación De La Nación). No obstante, los esfuerzos estuvieron destinados a la evaluación de aprendizajes, cosa que difiere de las evaluaciones de políticas públicas.

Durante el 2020-2021 se registraron algunos hallazgos también en términos de voluntad política expresada desde los altos mandos de poder; los enfoques de MYE comenzaron a cobrar particular valor en el contexto de la crisis sanitaria lo que produjo que muchas estructuras de MYE comiencen a ser más participativas estableciendo metodologías generales. Como es de público conocimiento, esto trajo consigo el mejoramiento en la divulgación y acceso a la información de las evaluaciones de las políticas -en especial las sanitarias y de ayuda social-.

La designación de Gustavo Beliz como secretario de la SAE fue otro cristizador del apoyo político para la instauración de estructuras de MYE, siendo una persona con fuerte peso político dentro de los principales actores nacionales. No obstante, esta iniciativa continua sin poseer la jerarquía de la que estamos investigando en el presente escrito

Una conclusión que es posible obtener, tanto de los relatos, como de los hechos, es que los compromisos de las altas jerarquías de gobierno comenzaron a hacerse más presentes en el último tiempo, donde las voluntades políticas fueron más visibles que nunca. No obstante, parece afirmarse con unanimidad que estos intentos fueron insuficientes y, muchos de ellos quedaron en meras manifestaciones de deseo.

### ***Presencia en el discurso y agenda***

A partir de la serie de entrevistas llevadas a cabo a actores que poseen una reconocida trayectoria en temas de gestión pública y que fueron protagonistas de los cambios ocurridos en los últimos años de gestión pública, fue posible relevar que:

Una de las tragedias del MYE en Argentina es que llegan a la agenda a través de una coalición de gobierno muy fuertemente politizada, con muchos tonos

neoliberales. Un paquete que aumentaba la capacidad estatal era visto como un paquete ideológico. Esto produjo que por mucho tiempo quede asociada al menemismo y no se tenga en cuenta como forma de gestionar políticas públicas (Especialista focalizado en gestión pública).

No obstante, y tal como se mencionó con anterioridad, en los últimos años este tema logró tomar mayor lugar en la agenda política; en el 2015 -como ya se ha adelantado en el apartado anterior- comenzó a haber una evolución hacia las prácticas evaluativas, generando mayor integridad entre ellas y, en consonancia con ello el ex Jefe de Ministros, Juan Manuel Abal Medina durante su trayectoria como senador presentó un proyecto de ley desde el bloque del Frente para la Victoria para la creación de una Agencia Nacional de Evaluación de Políticas Públicas.

En el proyecto se justifica la necesidad de la misma tanto por su valor en sí mismo, como también la importancia que ha cobrado aquella práctica a nivel internacional; apoyándose en que los últimos años se han registrado significativos avances e innovaciones metodológicas e institucionales en la región en la realización de evaluaciones de política pública y en su uso para informar las decisiones de gobierno

Además de este importante suceso en la agenda política, el gobierno de Cambiemos basó muchas veces su discurso político en los datos y necesidad de generar evaluaciones. Así lo explica Natalia Aquilino: por lo general los presidentes en las aperturas de las sesiones legislativas cuentan cuántos kilómetros de fibra óptica se tendieron o cuántos puentes se construyeron sin mostrar datos concretos de resultados de políticas públicas. La novedad se pudo observar en la apertura de sesiones 2016, 2017 y 2018 con el “incremento respecto al promedio histórico en el uso de datos de resultados (de 22% a 46%) e impacto (de 11,5% a 17%)” (Aquilino, 2019).

A su vez, en la apertura de las sesiones legislativas, Alberto Fernández anunció la creación la “imposibilidad de construir un Estado del siglo XXI con las herramientas de un estado del siglo XX”(Asamblea Legislativa N138, 2020) lo que trajo consigo la iniciativa de crear una Agencia Federal de Evaluación del Impacto de las Políticas Públicas comprendiendo la importancia del conocimiento experto para mejorar la efectividad del Estado. No obstante, al día de hoy continúa siendo una promesa incumplida.

Resulta pertinente mencionar la distinción en los niveles de abstracción que evolucionaron de un gobierno a otro. Mientras que los discursos de Mauricio Macri se pronunciaban simplemente a favor de los datos como herramienta de gestión, el gobierno de Alberto Fernández se orientaba a la creación de evidencia a partir de las políticas públicas y proponía dicha agencia para lograrlo.

Una posible conclusión que este apartado aporta es que la evidencia como herramienta de gestión-en especial en tiempos de pandemia- es un componente que los gobiernos utilizan con mayor recurrencia en las prácticas discursivas. No obstante, en términos prácticos, los especialistas también concuerdan sobre el hecho de que la evaluación todavía no ocupa un lugar preponderante, ni siquiera en la agenda en los ámbitos dedicados a la promoción y estudio de las mejoras, fortalecimiento e innovación estatal (Aquilino y Amaya, 2006, p. 12).

### **III. Recursos del sistema**

#### ***Humanos***

Ahora bien, tanto el marco organizacional, como la voluntad política poseen mayor apoyo si esas medidas no son respaldadas por recursos -humanos y financieros-. Dentro de las entrevistas llevadas a cabo, parece no haber discusión sobre el hecho de que hacia adentro de cada ministerio existe una heterogeneidad en relación con la cantidad y calidad de los recursos humanos destinados para la realización de tareas de MYE. Las áreas más dotadas por recursos humanos para llevar a cabo dichas tareas son las de educación, salud y trabajo. Algunos también señalan que el SIEMPRO -dentro del área de políticas sociales- también está contando con numerosos especialistas. De este modo, se afirma que sectorialmente hay capacidades, pero, cuando se sale de aquellas áreas no se encuentra los recursos especializados para llevar a cabo la evaluación.

Dicho esto, se identifica un segundo punto de acuerdo entre los entrevistados pero que se relaciona con lo previamente dicho: la capacidad evaluativa en los recursos encargados de llevar a cabo las evaluaciones existe en el territorio, pero es insuficiente “los perfiles expertos en evaluación son escasos en la APN porque también la oferta formativa académica necesita



fortalecerse. Los equipos varían (...) dependiendo de la jerarquía política del área y del tema en el ámbito sectorial” (Aquilino, Rubio y Laffaire, 2020, p.6).

Una novedad del actual gobierno fue que el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) lanzó en 2020 programas para capacitar a los trabajadores y las trabajadoras que conforman la APN. La Dirección de Capacitación Federal que tiene como objetivo fortalecer las capacidades estatales de las distintas regiones de la Argentina, es un claro ejemplo de ello. Cuenta con cinco ejes, en el primero de ellos, ya se hace referencia a prácticas de diseño, evaluación y monitoreo de políticas públicas. El temario recorre desde cuestiones teóricas sobre la importancia de monitorear y evaluar, hasta herramientas prácticas para llevar a cabo las mismas.

A pesar de las innovaciones introducidas durante la gestión del Frente de Todos, aún persisten dos desafíos: el primero es la desconexión entre los ministerios por parte de los recursos humanos que llevan a cabo las evaluaciones. Un diálogo más fluido fortalecería las capacidades de los equipos y derivaría en un insumo clave para la toma de decisiones (Directora Nacional de Evaluación del Ministerio de Educación de la Nación).

A su vez, los ministerios que sí poseen recursos humanos para llevar a cabo las tareas de MYE dependen de perfiles puntuales, en vez de depender sistemas de información consolidados; en consecuencia, si esos perfiles abandonan el sector público, la información se va consigo. Sumado a esta situación, la carrera política sigue siendo una deuda del sector público para con estos perfiles. Los incentivos para trabajar en las estructuras estatales son bajos en términos de salarios, crecimiento en términos jerárquicos, beneficios dados, entre otros.

### ***Financieros***

Para el periodo que analiza la presente sección (2015-2019) existían fuertes limitaciones de recursos financieros para llevar a cabo las tareas de MYE, adelantándonos a una posible conclusión, al día de hoy esta situación no parece haber presentado grandes cambios. Para empezar, la mayoría de los Ministerios no cuentan con una asignación específica para desarrollar las evaluaciones durante y posteriores a los programas implementados: “para el 2015 sólo el 33% de las políticas sociales nacionales tenía presupuesto para desplegar un sistema de monitoreo y una estrategia de evaluación”



(Aquilino, s/f). Solamente los programas con financiamiento internacional se exceptúan de esta situación.

En términos de unos de los entrevistados experto en la gestión pública la cuestión del financiamiento no es un problema en términos monetarios, dado que los costos de llevarlas a cabo comparativamente con los de la política pública en sí, son relativamente bajos. El problema que acarrea la cuestión del financiamiento está atada a la importancia de los resultados. En otros términos, mientras el gobierno siga teniendo una mirada selectiva sobre la información que desea producir, el establecimiento presupuestario desde el diseño de la formulación de políticas continuará viéndose dificultado. De esta forma los recursos monetarios no pueden estudiarse independientemente del poder político que conllevan.

Al día de hoy, la inversión en recursos humanos y económicos para consolidar una política nacional de evaluación sigue siendo escasa. El financiamiento del monitoreo de programas sectoriales por jurisdicciones continúa siendo mayoritariamente a través de organismos multilaterales.

El Plan Anual de MYE de programas y políticas sociales continúa siendo financiado por el tesoro nacional o por organismos internacionales en una proporción que no se conoce con precisión. Además, se mantuvo la obligatoriedad de que el Plan Anual evalúe los programas y políticas sociales que no cuentan con una fuente de financiamiento definida y sin una asignación específica de recursos.

En el caso de los programas con financiamiento externo, los recursos dedicados al MYE son decididos desde su diseño y tuvieron una creciente presencia en los presupuestos a partir de 2019. Sobre esta última cuestión los especialistas en la materia parecen concordar en la idea que las evaluaciones que son financiadas organismos internacionales poseen la exigencia de que se lleve a cabo la misma desde su diseño -este tipo de exigencia varía dependiendo del organismo del que se hable-. Este componente, sin lugar a dudas, se presenta como una virtud para el crecimiento y desarrollo de estructuras de MYE.

Se desprende de estos hechos entonces que no está establecido, en la mayoría de los casos, la forma de financiamiento: algunas políticas lo definen desde su diseño, pero estos casos son la minoría. Lo que encontramos entonces es que cada dependencia hay una heterogeneidad sobre este indicador y que, a su vez, esa fuente de financiamiento suele ser

de índole mixta -tanto del tesoro nacional, como de organismos internacionales- pero, nuevamente, este factor depende de qué jurisdicción y qué programa se este analizando.<sup>4</sup>

## **Conclusiones**

A partir del presente trabajo hemos visto que la modernización de las estructuras estatales, a partir del desarrollo de un sistema institucional de MYE, no es un trabajo fácil ni lineal. Los esfuerzos nacionales para lograrlo continúan a medio camino. Ahondando en la cuestión sobre la falencia de una política integral de evaluación en la Argentina, es posible confirmar el cumplimiento de la hipótesis propuesta: al día de hoy, Argentina no posee al día de hoy un sistema institucionalizado porque su Marco Organizacional -en tanto leyes y estructuras de ejecución- son parciales y están descoordinadas, respectivamente; porque, a su vez, la voluntad política solo se ejerce mediante el discurso y propuestas de implementación en la agenda política aisladas; y, por último, porque recursos son escasos en relación con la calidad y cantidad del personal encargado para llevar a cabo el MYE y, a su vez, se encuentran distribuidos de forma heterogénea entre los ministerios. Dicha escases de recursos también refiere a los financieros, donde al margen de no contar con un presupuesto holgado, los recursos para evaluar no son definidos desde el diseño de las políticas.

Además de lo expuesto, el estudio comparativo ha permitido llevar a cabo algunas cuestiones de forma más precisa:

En primer lugar, es posible observar de manera sintética en el cuadro regional del Anexo que México se presenta, comparativamente, como uno de los países con un sistema institucionalizado más débil dado que no posee cultura evaluativa, la información para la rendición de cuentas aún no es una práctica a la que se acostumbre y, que las instituciones son relativamente nuevas como para ser consideradas estables o inestables. Este caso igualmente no debe descartarse para dar luz en el terreno nacional, muy por lo contrario. A pesar de aquellas debilidades, a partir de la instauración de una serie de leyes y con voluntades políticas estables a lo largo del tiempo, este caso se presenta como un buen puntapié para la Argentina.

---

<sup>4</sup> En el Anexo- Cuadro Nacional- se encuentra toda la información del apartado regional sintetizada.

Con esto en mente, experiencias latinoamericanas analizadas dejan la enseñanza de que la implementación de una normativa -ya sea parcial o total- resulta esencial para dar los primeros pasos en la institucionalización. Tanto en los cuadros planteados en el Anexo, como en los relatos expuestos con anterioridad, se puede observar el rol preponderante que cumple la normativa; incluso, el caso mexicano afirma que uno de sus grandes retos para la conformación de un sistema de MYE fue este mismo componente donde el marco normativo no fue fruto de un plan maestro o de una decisión política de alto nivel plasmada en una ley, sino de una serie de reformas legales.

Por otra parte, también fue posible encontrar un segundo patrón claro: los tres países de la región muestran que la voluntad política es un factor clave para la instauración de un sistema institucionalizado de MYE. La importancia se explica tanto a nivel discursivo como en las altas cúpulas de poder para poder llevar a cabo el mismo. Argentina, con intermitencias, ha alcanzado en mayor o menor medida el componente discursivo; no obstante, aún le queda un largo camino en lo que respecta al apoyo de los mandos de poder.

En cuarto lugar, pero no menos importante, el estudio comparativo de los casos hizo posible comprender el rol que juegan los recursos -tanto humanos, como financieros-. En relación con los recursos humanos son, sin lugar a dudas, un componente que dan calidad a los sistemas institucionalizados, no obstante, en el caso de no poseerlos, las experiencias regionales señalaron la contratación de evaluadores externos o privados como solución a dicha problemática. Ahora, teniendo en cuenta los recursos financieros, el hecho de que provengan de diversas fuentes -tanto internas como externas- tampoco parece ser un indicador que afecte la instauración institucional. Sí se pudo recabar mediante los relatos de los especialistas, la obligatoriedad a evaluar que produce el financiamiento externo, pero ninguno de ellos asegura que este componente posea una estrecha relación con la inexistencia de un órgano rector.

Ahora, comparando las enseñanzas producto de la comparación entre las tres experiencias latinoamericanas y aquellos recursos que posee al día de hoy la Argentina, resulta posible vislumbrar un camino para la implementación del sistema nacional: el primer paso, sería fijar las bases normativas con marcos legales sólidos e integrales que articule las

políticas de forma coherente y les otorgue sentido estratégico. A su vez, que bajo ley se determinen los alcances y las funciones de las estructuras de MYE a lo largo de todo el país. Por otro lado, también será necesario para la conformación del mismo que las altas jerarquías del gobierno apoyen dicha iniciativa, no solo desde las prácticas institucionales, sino también desde las políticas; es decir, que los actores en su conjunto que posean responsabilidades e interacciones predefinidas aseguren el desarrollo y sustentabilidad del sistema a lo largo del tiempo.

Una tercera recomendación dado el panorama regional y la situación que rige en el territorio argentino es que los recursos humanos pueden considerarse como un factor deseable pero que se puede ir construyendo progresivamente. En los países de la región este componente aún enmarca como un desafío, lo que nos hace pensar que la institucionalización puede prescindir de la capacidad de los recursos con la contratación de evaluadores externos.

Con lo dicho, la presente investigación no constituye un trabajo terminado o cerrado. Muy por el contrario, es una semilla para continuar pensando y relevando el estado de la evaluación en la Argentina y poder lograr en algún futuro no muy lejano un sistema institucionalizado de MYE.

Universidad de  
San Andrés

## Datos de los entrevistados<sup>5</sup>

- **Emiliano Arena:** Licenciado en Ciencia Política (UBA), especialista en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO), y candidato a magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO).
- **Julián Beranou:** Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Cuyo; Magister en Ciencias Sociales por FLACSO México; y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña como Profesor e Investigador en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y en la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento (UNGS). Ha sido coordinador del proyecto de Gobernabilidad Democrática del PNUD Argentina; coordinador de la Maestría en Desarrollo Local de la UNSAM y la Universidad Autónoma de Madrid, y docente de la Universidad Nacional de Quilmas y de la Universidad Católica de Córdoba.
- **Luciano Andrenacci:** Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina), Magister (DEA) y Doctor en Estudios Sociales Latinoamericanos por la Universidad de la Sorbonne-Nouvelle (Paris III, Francia). Es docente, investigador y consultor nacional y regional en temas de ciudadanía, política social y gestión pública. Se desempeña como Profesor Asociado y Director de la Maestría en Planificación y Evaluación de Políticas Públicas en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (Buenos Aires); y como Profesor y Coordinador Académico del Programa de Desarrollo Humano en FLACSO, Sede Argentina. Ha sido coordinador de proyectos y consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); de las agencias de cooperación internacional de Alemania y Canadá; y de los Gobiernos Nacionales de Argentina, Haití y Perú.
- **Maria Cortelezzi:** Socióloga, Magister en Políticas Públicas por la Universidad Torcuato Di Tella. Co- fundadora y Directora Ejecutiva del Programa de Evaluación de Impacto en Educación (PEIE) de la UTDT para la evaluación experimental y cuasi experimental de políticas y programas educativos de Argentina. Consultora de

---

<sup>5</sup> Los nombres de los entrevistados no se incluyen en el cuerpo del texto para mantener el anonimato.

Evaluación en Unicef. Ex Directora Nacional de Evaluación, Ministerio Educación de la Nación.

- **Marisa Ramirez:** Evaluadora senior. Especializada en organismos internacionales y obras de infraestructura.
- **Natalia Aquilino:** Candidata a magíster en Ciencias Sociales del Trabajo (Universidad de Buenos Aires). Licenciada en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario). Posgraduada en Políticas Públicas y Desarrollo Local (Universidad Nacional de Rosario).
- **Samanta Bonelli:** Licenciada en Sociología (UBA), Magister en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés) y Magister en Políticas Sociales y Desarrollo (London School of Economics). Se desempeñó en el sector público como Directora Nacional de Evaluación del Ministerio de Educación de la Nación, trabajó en think tanks a nivel internacional (Universities UK International) y como consultora en UNICEF Argentina.



## Anexo

### Cuadro Regional

			Brasil	Colombia	México
Variable	Categoría	Subcategorías	Valor que puede tomar la variable		
<b>Dependiente</b>	Tiempo	Estabilidad en el tiempo de las instituciones	Estables	Estables	Estables pero incipientes
<b>Dependiente</b>	Penetración Estatal	Influencia de los gobiernos sobre las áreas de MYE	Distribución del MYE focalizada en: -Políticas Sociales	Distribución uniforme del MYE	Distribución del MYE focalizada en: -Políticas Sociales
<b>Dependiente</b>	Calidad de la Información	Impacto en la APN	Uso parcial	Uso parcial	Uso
		Para la rendición de cuentas	Sí, parcialmente	Sí	No
<b>Dependiente</b>	Cultura	Valoración de la herramienta evaluativa	Sí	Sí	No
<b>Independiente</b>	Marco Organizacional	Normativa vigente	-Parciales; no existe ley madre, pero el PPA es abarcativo en gran medida - En función a todas las estructuras del Estado	- Abarcativa -Comenzó orientada al gasto, luego se diversifica	-Parciales -Comenzó orientada al control de los programas sociales, luego se diversificó
		Estructuras de ejecución y distribución de funciones	Coordinadas	Parcialmente coordinadas	Descoordinadas
<b>Independiente</b>	Voluntad política	Compromisos de los altos niveles de gobierno	Sí	Sí	No
		Presencia en la Agenda/Discurso	Sí	Sí	Sí
<b>Independiente</b>	Recursos del sistema	Financieros	Mixto	Mixto	Mixtos
		Humanos	No capacitados	Capacitados	No capacitados

## Cuadro Nacional

Variable	Categoría	Subcategorías	Fuente	Valor que toma	
Dependiente	Tiempo	Estabilidad en el tiempo de las principales instituciones de MYE	Bibliografía + Mapas del Estado	Inestables	
	Dependiente	Penetración Estatal	Influencia de los gobiernos sobre las áreas de MYE	Bibliografía + Entrevistas a funcionarios y académicos	Influencia media: - Ministerio de Salud, Educación y Trabajo - Sobre el resto depende del interés político del gobierno de turno
					Uso parcial: uso en los niveles medios
	Dependiente	Calidad de la Información	Impacto en la APN	Bibliografía + Entrevistas a funcionarios y académicos	No
Uso para la rendición de cuentas			Bibliografía + Entrevistas a funcionarios y académicos	No	
Dependiente	Cultura	Valoración de la herramienta evaluativa	Entrevistas a funcionarios y académicos	No	
Independiente	Marco Organizacional	Normativa vigente	Documentos oficiales	-Orientada al gasto -Parciales	
		Estructuras de ejecución y distribución de funciones	Bibliografía + Entrevistas a funcionarios y académicos	Descoordinadas	
	Independiente	Voluntad política	Compromisos de los altos niveles de gobierno	Bibliografía + Entrevistas a funcionarios y académicos	No -Incremento parcial en los últimos años-
Presencia en la Agenda/Discurso			Revisión de discursos + Proyectos de Ley + Bibliografía + Entrevistas a funcionarios y académicos	Sí	
Independiente	Recursos del sistema	Financieros	Bibliografía + Entrevistas a funcionarios y académicos	Depende de cada Jurisdicción. Fuente mixta	
		Humanos	Bibliografía + Entrevistas a funcionarios y académicos	Capacitados pero insuficiente y heterogéneo	



## **Bibliografía**

- Acuña, C. H. (2008). *La política de la modernización estatal: Notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina)*. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533671005>
- Acuña, C. H., Martínez Nogueira, R., Rubio, J., y Potenza, F. (2016). *La evaluación de políticas públicas en la Argentina: Sentido, actualidad y perspectivas*. Recuperado de: <http://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/20422>
- Aguilar, L. F. (2009). *Marco para el análisis de las políticas públicas*. México: Porrúa
- Aquilino, N., Ballescá, M., Potenza, F. y Rubio, J. (2017). *¿Todos los caminos conducen a roma? Análisis comparado en la institucionalización de la evaluación*. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/06/159-DT-MyE-todos-los-caminos-conducen-a-Roma-analisis-comparado-en-la-institucionalizacion-de-la-evaluacion.pdf>
- Aquilino, N., Rubio, J., y Laffaire, M., (2020). *Agencia Federal de Evaluación: Antecedentes y desafíos institucionales*. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/04/DPP-220-Agencia-Federal-de-Evaluaci%C3%B3n-Aquilino-Rubio-y-Laffaire-marzo-....pdf>
- Aquilino, N. (2015). *Hacia una política nacional de evaluación. Documento de Políticas Públicas/ recomendación N 151*. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de: <http://www.vippal.cippec.org/wp-content/uploads/2015/09/Hacia-una-pol%C3%ADtica-nacional-de-evaluaci%C3%B3n.pdf>
- Aquilino, N. (2019). *En los discursos de apertura de sesiones legislativas, el Presidente debería rendir cuentas sobre el Plan de Gobierno*. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de: <https://www.cippec.org/textual/en-los-discursos-de-apertura-de-sesiones-legislativas-el-presidente-deberia-rendir-cuentas-sobre-el-plan-de-gobierno/>
- Aquilino, N. (s/f). *Qué aprendimos de la evaluación de políticas en la Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de: <https://www.cippec.org/publicacion/que-aprendimos-de-la-evaluacion-de-politicas-en-la-argentina/>
- Aquilino, N. y de la Paz Rolón, G. (2021). *La creación de la Agencia Federal de Evaluación de Políticas Públicas: una deuda*. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2021/02/INF-MYE-La-creacion-de-la-Agencia-Federal-de-Evaluacion-Aquilino-de-la-P...-1.pdf>
- Aquilino, N., Potenza, F., y Rubio, J. (2018). *10 decisiones para construir un sistema de monitoreo y evaluación de políticas públicas*. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/06/166-DT-MyE-10-decisiones-para-construir-un-sistema-de-monitoreo-y-evaluaci%C3%B3n-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-Aquilino-Potenza-Rubio-Junio2018.pdf>
- Aquilino, N., y Amaya, P. (2006). *Mapa diagnóstico de la evaluación en la Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1079.pdf>
- Caravaca, J., Daniel, C., Lenarduzzi, J., y Mattina, G. (2021). *Modernizar el Estado. Plan y agentes del cambio en la era cambiamos. Argentina, 2015-2019*. Recuperado de: <https://revistas.uv.cl/index.php/rgp/article/view/2679/2624>

- Castro, M. (2008). *Insider Insights: Building a Results-Based Management and Evaluation System in Colombia*. Recuperado de: <http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/>
- Castro, M., G. López Acevedo, G. Beker Busjeet y Fernández Ordoñez. X. (2009). *El sistema de MyE de México: un salto del nivel sectorial al nacional*. Washington: Banco Mundial. Recuperado de: [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info\\_public/El sistema de monitoreo de Mexico\\_esp.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info_public/El_sistema_de_monitoreo_de_Mexico_esp.pdf)
- Cunill Grau, N., y Ospina Bozzi, S. (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur-Sur y del intercambio de conocimientos—Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. Recuperado de: <http://old.clad.org/investigaciones/investigaciones-concluidas/fortalecimiento-de-los-sistemas-de-monitoreo-y>
- En 2021 se destinará el mayor presupuesto a programas sociales en la última década: cuáles son las implicaciones. (4 de enero 2021). Infobae. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/01/04/en-2021-se-destinara-el-mayor-presupuesto-a-programas-sociales-en-la-ultima-decada-cuales-son-las-implicaciones/>
- Feinstein, O. (2012). *La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina*. Recuperado de: <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/190/2012/04/Feinsten-La-institucionalizacion-de-la-evaluacion-en-AL.pdf>
- Fernández, E. R. R., y Cano, E. R. (2018). *Balance de la evaluación de políticas públicas en América Latina en el presente siglo*. Recuperado de: <https://doi.org/10.14295/juris.v28i1.7396>
- Furubo, J. E., Rist, C. R. y Sandhal, R. (Eds.) (2002). *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick, N. J.: Transaction Publishers.
- Guzmán, M. (2007). *Evaluación de programas*. Santiago: ilpes/cepal.
- Klotz, A., y Prakash, D. (Eds.). (2008). *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*. Recuperado de: <https://doi.org/10.1057/9780230584129>
- Mackay, K. (2006). *Diagnóstico del sistema nacional de seguimiento y evaluación de Colombia: Sinergia*.
- May, E., Shand, D., Mackay, K., Rojas, F., y Saavedra, J. (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*. Washington: Banco Mundial.
- Nirenberg, O., Brawerman, J., y Ruiz, V. (2000). *Evaluar para la transformación*. Bogotá: dnp. Recuperado de: [http://www.top.org.ar/mdc\\_gps/Nirenberg%20O.,%20Brawerman%20J.%20y%20Ruiz%20V.%20\(2000\)%20Cap%201.%202%20y%203.pdf](http://www.top.org.ar/mdc_gps/Nirenberg%20O.,%20Brawerman%20J.%20y%20Ruiz%20V.%20(2000)%20Cap%201.%202%20y%203.pdf)
- OCDE (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. París: OCDE.
- Ospina, S. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. Lisboa, Portugal.
- Ospina, S. y Ochoa, D. (2003). *El Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia) de Colombia*
- Pavese, R. (2015). *Propuestas de la sociedad civil para 2do Plan de Acción OG*. Recuperado de: <https://ogpargentina.wordpress.com/tag/jgm/>

PNUD. (2009). *Evaluación de los resultados de desarrollo: Chile*. Nueva York: Oficina de Evaluación.

Resolución 416/2013. 11 de junio de 2013. (Argentina). Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-416-2013-216177>

Stein, E., Tommassi, M., Spiller, P. T., Scartascini, C., Melo, M. A., y Mueller, B. (2006). *La política de las políticas públicas*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6082-la-politica-politicas-publicas-propuesta-teorica-metodologica-estudio-politicas>

Trujillo, C. V. M., y Habib, O. M. P. (2015). *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*. Recuperado de: [https://dds.cepal.org/redesoc/archivos\\_recursos/4440/Panorama\\_completo.pdf](https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4440/Panorama_completo.pdf)

Zall Kuzek, J., y Rist, R. (2005). *Manual para gestores del Desarrollo: Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14926/29672SP.pdf?sequence=16&isAllowed=y>

Ley 22.520. 12 de marzo de 1992. (Argentina). Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48853/texact.htm>

Decreto 1669/1993. 9 de agosto de 1993. (Argentina). Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/15328/texact.htm>

Decreto 558/1994. 24 de mayo de 1996. (Argentina). Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37152/norma.htm>

Decreto 17/2000. 6 de enero del 2000. (Argentina). Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-17-2000-61950>

Decreto 229/2000. 8 de marzo del 2000. (Argentina). Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/62474/norma.htm>

Ley 24.156. 26 de octubre de 1992. (Argentina). Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>

Ley 24.354. 22 de agosto de 1994. (Argentina). Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/18973/texact.htm>

Ley 25.152. 15 de septiembre de 1999. (Argentina). Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60039/texact.htm>

Ley 27.275. 14 de septiembre de 2016. (Argentina). Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=265949>

Ley 27.343. 30 de noviembre de 2016. (Argentina). Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27343-269304/normas-modifican>

Decreto 292/2018. 10 de abril de 2018. (Argentina). Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-292-2018-308653>

Decreto 7/2019. 10 de diciembre de 2019. (Argentina). Recuperado de: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/223623/20191211>

Alberto Fernández (1 de marzo 2020). *Asamblea Legislativa N. 138*. Congreso de la Nación.

Constitución Nacional. Artículo 165 de 1988. 5 de octubre de 1988. (Brasil). Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>

Plan Plurianual. Ley 10 638. 2003. (Brasil)  
Plan Plurianual. Ley 11 204. 2005. (Brasil)  
Plan Plurianual. Ley 11 497. 2007. (Brasil)  
Plan Plurianual. Ley 12 314. 2010. (Brasil)  
Plan Plurianual. Ley 12 362. 2011. (Brasil)  
Plan Plurianual. Ley 13 123. 2008. (Brasil)  
Plan Plurianual. Ley 14 676. 2012. (Brasil)  
Ley 10 180. 2000. (Brasil)

Carta Magna. Artículo 343 de 1991. 4 de julio de 1991. (Colombia). Recuperado de:  
<https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>

Decreto 2167/1992. 31 de diciembre de 1992. (Colombia). Recuperado de:  
[https://www.redjurista.com/Documents/decreto\\_2167\\_de\\_1992\\_dnp\\_-\\_departamento\\_nacional\\_de\\_planeacion.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/decreto_2167_de_1992_dnp_-_departamento_nacional_de_planeacion.aspx#/)

Ley 152/1994, Artículo 29 de 1994. (Colombia). Recuperado de:  
<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-no-152-organica-del-plan-de-desarrollo-de-colombia#:~:text=152%20de%201994%3A%20%22por%20la,Presupuesto%20Anual%20de%20la%20Naci%C3%B3n.>

Decreto 1290/2014. 10 de julio de 2014.(Colombia). Recuperado de: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1808225>

Ley General de Desarrollo Social. 20 de enero de 2004. (México). Recuperado de:  
[https://www.coneval.org.mx/Evaluación/NME/Documents/Ley\\_General\\_de\\_Development\\_Social.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluación/NME/Documents/Ley_General_de_Development_Social.pdf)

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas. 29 de mayo de 2009. (México). Recuperado de:  
<https://mexico.justia.com/federales/leyes/ley-de-fiscalizacion-y-rendicion-de-cuentas-de-la-federacion/gdoc/>

Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federa. 30 de marzo de 2007. (México). Recuperado de  
[https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval\\_mon/361.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf)