

IV CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
El Estado y la Administración Pública en debate: encrucijadas y desafíos para el
desarrollo

Septiembre de 2024

Panel | ¿Es posible administrar así?

**Ponencia | Desprofesionalizar la función pública: evaluación de políticas en la
era L**

Natalia Aquilino | natalia.aquilino@gmail.com

Resumen

En Argentina la evaluación sistemática de políticas públicas es una función estatal subdesarrollada. En comparación con los países de la región, las capacidades para producir y usar evidencia en la toma de decisiones es baja. En comparación con los países de la Organización para la Cooperación al Desarrollo, organización a la que nuestro país aspira pertenecer, es nula. Entre 2015 y 2023 se realizaron esfuerzos heterogéneos, poco coordinados, sin presupuesto y sin una mirada integral en la Administración Pública Nacional para instalar y sostener el seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos. El cambio actual y contundente en la mirada hacia el control de las iniciativas pone en riesgo los modestos avances en evaluación. Lo que implica la continuidad y fortalecimiento necesarios del seguimiento estratégico de los impactos y resultados que logran las políticas.

Este trabajo analiza el diseño actual de la evaluación en el Estado nacional para sugerir implicancias y consecuencia de la desprofesionalización de la función pública en el ámbito de la evaluación.

Introducción

Argentina está rezagada en la adopción de políticas, enfoques, instrumentos y herramientas analíticas para la producción, gestión y uso sostenido de información sobre la acción estatal. En particular, las funciones de monitoreo y evaluación (M&E) que promuevan el aprendizaje, la rendición de cuentas y el debate informado en materia de políticas públicas a través del seguimiento y análisis sistemático de sus resultados continúa descoordinada y desarticulada con reglas débiles y bajo presupuesto. Para la gestión pública, la creciente complejidad de los problemas sociales demanda un Estado con mayor capacidad analítica que tome mejores decisiones para beneficiar al conjunto de la ciudadanía.

Este trabajo repasa sintéticamente los avances y el estado del M&E en la Administración Pública Nacional (APN) argentina entre 1994 y 2024 para hacer foco en los cambios que se dieron en los primeros meses de la gestión que asumió en diciembre de 2023. Parte de suponer la importancia de la función evaluativa para la orientación estratégica del gobierno, el fortalecimiento de las capacidades del Estado y la calidad del debate democrático. El abordaje es cualitativo basado en la triangulación de datos de fuentes diversas como: a) la revisión de información pública a través de los sitios web del Estado, b) entrevistas semiestructuradas con actores clave y c) la propia experiencia de gestión de la autora. Propone un balance de logros y desafíos en materia de M&E de políticas, planes y programas de gobierno para realizar algunas recomendaciones que contribuyan al fortalecimiento de una política nacional de evaluación.

Para eso analiza en primer lugar el marco organizacional de la función estatal de M&E en clave de su dependencia institucional, marco legal y distribución de funciones. En segundo lugar, recorre las prácticas efectivas de M&E y el alcance global actual del ejercicio de la función. Tercero repasa la sustentabilidad del ejercicio de M&E a través de su financiamiento, recursos humanos y la existencia de mecanismos de calidad. En cuarto lugar, delinea el uso de los productos del M&E en el sistema político, mirando la demanda y oferta de evidencia. Finalmente, sintetiza algunas ideas sobre el estado de la institucionalización del M&E y propone recomendaciones para su fortalecimiento.

Con base en la sistematización de las nuevas regulaciones, consultas con actores clave, relevamiento de organismos con funciones de M&E en la APN se estudiaron las capacidades instaladas en el Estado nacional. Además, se presentan desafíos y oportunidades para la investigación a futuro relacionadas en gran medida con la necesidad de conocer mejor los usos de la información disponible, las vacancias de datos y las expectativas que el sistema político tiene (o no) sobre una agenda de evidencia.

1. El enfoque estratégico de la evaluación de políticas públicas: un marco legal fragmentado, heterogéneo y descoordinado

Como señalamos en trabajos anteriores (2012, 2017, 2019) en Argentina no existe un órgano rector¹ de la función de evaluación de políticas públicas que se ocupe por el despliegue de la política y el sistema de M&E como en otros países federales del continente (Canadá, México o Brasil). En ausencia de un marco legal operativo que brinde lineamientos, el seguimiento y evaluación de la acción estatal es ejercido a voluntad de las jurisdicciones (Rodríguez Bilella y Tapella, 2020).

Entre 2010 y 2022 años se elaboraron y presentaron cuatro proyectos de ley relacionados con la creación de una Agencia Federal de Evaluación de Políticas Públicas pero ninguno de ellos llegó a ser tratado por el Congreso para convertirse en ley. Además, un quinto proyecto fue desarrollado en el ámbito de la ex Secretaría de Asuntos Estratégicos de Presidencia de la Nación en 2022 pero no llegó a ser enviado al Congreso Nacional.

Tabla 1. Proyectos de ley para la creación de una Agencia de Evaluación

Nombre del proyecto	Evaluación obligatoria de programas sociales y creación de la Agencia Nacional de Evaluación	Agencia Nacional de Evaluación de Políticas y Programas de Desarrollo Social	Creación de la Agencia Nacional de Evaluación de Políticas Públicas	Consejo Nacional de Evaluación de programas sociales
Número y Año	3046-D-2010	2268-D-2011	2422-S-2015	0751-S-2014
Cámara de origen	Diputados	Diputados	Senadores	Senadores
Bloques	Frente Peronista, PRO, GEN	Pro, VPP	Frente para la Victoria	PRO, Unión por Entre Ríos

Fuente: elaboración propia con base en información pública.

Sin embargo, algunas normas existentes contienen lineamientos que modelan la práctica del seguimiento y la evaluación de manera sectorial. De las regulaciones que perimetran el sistema nacional de M&E, tres se focalizan en la evaluación del gasto y una contribuye a la publicidad de las evaluaciones. La Ley N° 24.354 de Sistema Nacional de Inversión Pública que exige evaluar y monitorear los proyectos de inversión; la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de control que obliga a realizar el seguimiento físico- financiero de los programas

¹ Se entiende por órgano rector a una agencia de gobierno que cumpla las siguientes funciones: i) fijar objetivos y metas del sistema; ii) definir prioridades y metodologías; iii) asignar responsabilidades y funciones; iv) distribuir los recursos necesarios para su cumplimiento; v) regular actividades de acuerdo con estándares de calidad, niveles de cobertura y financiamiento; vi) monitorear y evaluar el avance de actividades y el alcance de metas (Acuña y Repetto, 2009).

presupuestarios y, por último; la Ley N° 25.152 del Programa de Evaluación de Calidad del Gasto. Por su parte la Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública sancionada en 2016 busca garantizar la publicidad de los informes de evaluación.

Desde un punto de vista funcional, el decreto 909/95 (del 30/06/95), de estructura organizacional de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), le asignaba la misión de intervenir en el proceso de M&E, articular los sistemas de evaluación sectoriales y desarrollar un sistema de seguimiento de los programas de gobierno con indicadores claves de políticas prioritarias para la toma de decisiones. Sin embargo, no logró continuidad estratégica en el desarrollo y coordinación de un sistema nacional integral de M&E de planes y programas y la función de M&E se fue desplegando en cuatro subsistemas organizados en torno a variables sectoriales y funcionales a partir de la reforma constitucional de 1994.

Así, se conformaron los subsistemas sectoriales de: i) programas y políticas sociales a cargo del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), ii) planes sectoriales de las jurisdicciones (educación, trabajo, salud, producción, ciencia y tecnología, etc.); y los funcionales: iii) programas presupuestarios a cargo del Ministerio de Economía y la JGM y; iv) proyectos con financiamiento externo en cabeza del Ministerio de Economía (MECON) y/o la JGM dependiendo los diseños institucionales que adoptaron los diferentes gobiernos. Además, se desarrollan de manera dispersa evaluaciones en jurisdicciones no comprendidas por estos sistemas.

Tabla 2. Sub sistemas de M&E de la APN

Subsistemas		Rectoría	Alcance
Sectoriales	i) Programas y políticas sociales	CNCPS SIEMPRO	Planes y programas de Ministerios de Desarrollo Social; Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Salud, Educación con financiamiento nacional e internacional
	ii) Planes sectoriales de las jurisdicciones	Jefatura de Gabinete de Ministros	Planes y programas de todos los ministerios con financiamiento nacional e internacional
Transversales	iii) Programas presupuestarios	ONP Ministerio de Economía	Presupuesto nacional
	iv) programas y proyectos con financiamiento	Subsecretaría de Relaciones Financieras	Planes y programas implementados por todos los ministerios con

	internacional	Internacionales para el Desarrollo	financiamiento internacional
--	---------------	------------------------------------	------------------------------

Fuente: elaboración propia con base en Aquilino et al, 2019.

A fines de la gestión 2019-2023 se puso en marcha un esfuerzo de coordinación entre estos subsistemas denominado “Mesa Nacional de Evaluación” en el ámbito de la Secretaría de Empleo y Gestión Pública de la JGM. Fue creada, a través de la Decisión Administrativa 203/2023, como un ámbito transversal de orientación estratégica, coordinación y regulación de la evaluación de las políticas públicas en el ámbito de la Administración Pública Nacional (APN) integrado por:

...los y las titulares de la SECRETARÍA DE GESTIÓN Y EMPLEO PÚBLICO de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, de la SECRETARÍA DE ASUNTOS ESTRATÉGICOS y del CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES, ambos de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. Asimismo, los y las titulares de las citadas Jurisdicciones y Entidad designarán un representante alterno o una representante alterna. El desempeño de las funciones de los y las integrantes titulares y alternos o alternas de la citada Mesa Nacional será con carácter ad-honorem (DA 203/2023).

La Mesa tuvo avances significativos en la coordinación de actores estratégicos de los subsistemas tanto como en el establecimiento de algunos lineamientos metodológicos como el enfoque de evaluabilidad, las cadenas de valor público, los campos de resultados de las políticas entre otros. Fue particularmente exitosa en la facilitación del desarrollo de las cadenas de valor del sector de ciencia y tecnología y del desarrollo productivo.

En los primeros meses de la gestión que asumió en 2023, todo estos esfuerzos fueron discontinuados, desarticulados o vaciados de personal técnico.

Con todo, en 2024 el enfoque nacional de M&E carece de un acuerdo sustancial de nivel político sobre cómo debe implementarse. Sin regulación específica para el ejercicio de sus funciones, el diseño institucional que adopta está sujeto a la importancia que los gobiernos asignan a la producción y uso de información sobre programas y presupuestos. Sin acuerdo político sobre su alcance, metodologías y usos adopta el rol que los ministerios asignan a la función.

2. Retrocesos en la práctica: del monitoreo y la evaluación al control del desempeño

En Argentina, además de la ausencia de *enforcement* para aplicar la escasa normativa existente, otra de las mayores dificultades para la evaluación de planes y programas radica en que no existen requisitos formales y homogéneos para diseñar y formular sus contenidos. Eso dificulta la evaluación tanto por el lado de la falta de

registros administrativos consistentes sobre el desempeño de planes y programas como por la falta de previsión técnica y presupuestaria de una estrategia de evaluación.

Esto es particularmente evidente cuando se analiza la calidad del diseño y la planificación de planes y programas. Por ejemplo, la disparidad de resultados en la evaluabilidad de planes y programas sociales en Argentina (Laffaire et al, 2019; Aquilino et al., 2015) muestra que no existen reglas de diseño y operación homogéneas para elaborarlos con capacidad para identificar aspectos indispensables de la formulación de las políticas (objetivos, resultados, indicadores, productos, fuentes de información, entre otros) y del diseño de sistemas de información (matrices de monitoreo y evaluación). Esto se ve reflejado, por ejemplo, en que el 71% de los 35 planes y programas sociales nacionales estudiados en 2019 tiene baja evaluabilidad (Laffaire et al., 2020). Además, los recursos efectivos destinados a la evaluación son escasos: sólo uno de cada tres planes y programas invierte en evaluación.

Así, los cuatro subsistemas realizan prácticas diferentes de monitoreo con foco en el gasto, las metas presupuestaria, cobertura, prestaciones, desempeño y adoptan enfoques diversos de evaluación donde predominan las de resultados con base en metodologías cualitativas.

a. La evaluación sectorial de políticas y programas sociales

El sistema de M&E de programas y políticas sociales en cabeza del SIEMPRO monitorea programas y políticas sociales a través del Sistema Integrado de Monitoreo (SIM). Se realiza un monitoreo del logro de metas presupuestarias, de cobertura y prestaciones. A su vez, los programas y políticas sociales que son incluidos en el Plan Anual de M&E deben desarrollar una Matriz de Indicadores que permita hacer el seguimiento de su desempeño y resultados. Sin embargo, las políticas incorporadas en el SIM no responden a un criterio en particular, sino al acuerdo bilateral entre los gestores de los programas y el equipo del SIEMPRO. Su inclusión no implica algún tipo de estandarización ni requisitos de información mínima y, por eso, si bien se reúne información de distintos programas, no se logra un sistema que aporte mayor información.

El Decreto 292/2018 introdujo algunos cambios importantes en la práctica evaluativa: un Plan Anual que define un conjunto de programas y planes sociales a ser evaluados a través de evaluadores externos que deben seguir los lineamientos metodológicos definidos por el órgano rector y el Ministerio correspondiente. Sin embargo, la rectoría de evaluación de la política social asignada al CNCPS a través del SIEMPRO se ve debilitada por al menos dos motivos: la escasez de financiamiento propio para implementar el Plan Anual de M&E, y el bajo nivel de

conocimiento entre las jurisdicciones sociales de los lineamientos metodológicos definidos por el SIEMPRO para realizar el M&E.

Dos iniciativas dieron forma a la gestión del SIEMPRO entre 2019 y 2023. Por un lado, la Mesa Interministerial de referentes de M&E buscaba asumir de manera coordinada los procesos de seguimiento y evaluación de programas sociales y diseñar e implementar el Plan Anual de M&E de manera más participativa. Por otro lado, la puesta en marcha de la Red de referentes provinciales de M&E que intentaba fortalecer el apoyo a los niveles provinciales y municipales tenía el potencial de federalizar el intercambio de información entre el nivel territorial y nacional. Los espacios eran críticos para aumentar la efectividad y el cumplimiento del Plan Anual en 2021 y para adelante.

Sin embargo, frente a la situación crítica de la pandemia por COVID-19 y la escasez de recursos, la práctica evaluativa se volvió más urgente e importante para generar aprendizajes. Esto llevó a la gestión del SIEMPRO a discontinuar iniciativas innovadoras de federalización y diálogo de la evaluación de programas sociales para adaptarse al contexto o de investigación y análisis de los avances provinciales en materia de M&E. Fundamentalmente, elaboró la guía “Evaluación en Tiempos de Coronavirus” un instrumento metodológico para la evaluación de políticas en situaciones de aislamiento que fortaleció la práctica evaluativa del sistema de M&E de planes y programas sociales indicando potenciales y restricciones de acuerdo al contexto sanitario.

Con todo, el desafío central continuó siendo el de garantizar la realización en tiempo de las evaluaciones: financiarlas, establecer un orden de prioridades sobre cuáles son los programas que deben ser evaluados y publicar el Plan Anual de M&E de planes y programas.

Las dificultades a la hora de realizar evaluaciones son persistentes a lo largo de las gestiones de gobierno. A partir del 2023, el SIEMPRO volvió a reorientar sus acciones hacia la mejora de las bases de datos del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTYS) y la adaptación al desafío de la Inteligencia Artificial (IA). Sin embargo, el Plan Anual de M&E 2024 no fue publicado.

b. La evaluación sectorial de políticas y programas

A nivel de las jurisdicciones, se distinguen dos tipos de monitoreo: el monitoreo de la gestión y el monitoreo sustantivo de los programas. El monitoreo de gestión es un seguimiento que realizan niveles jerárquicos para la rendición de cuentas e información de líneas estratégicas de trabajo o indicadores puntuales priorizados políticamente y suele estar a cargo de las áreas de jefatura de gabinete de las

jurisdicciones. En general, se trata de tableros de control o selección de indicadores priorizados para el Ministro o directamente para la Jefatura de Gabinete de Ministros. Esta práctica se distingue del monitoreo de programas, que se concentra en la implementación y desempeño de cada programa. En su mayoría, este tipo de monitoreo queda sujeto a la decisión de los equipos de trabajo de cada programa, que lo realizan siguiendo sus propios formatos y metodologías. Entre las excepciones vale la pena mencionar tres experiencias que tuvieron lugar entre 2019 y 2023. Primero, la Secretaría de Empleo (del ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) en donde existía un área que centralizaba información de monitoreo de los programas y buscaba definir algunos estándares comunes. Segundo, la Secretaría de Evaluación de la Calidad Educativa (ex Ministerio de Educación y Deportes) que se concentraba en la evaluación de la política sectorial y contaba con un Plan Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa. Tercero, la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo que desarrollaba desde que era Ministerio de Desarrollo Productivo una estrategia y plan de M&E de la cartera productiva que incluía informes semanales, mensuales y balances de gestión sobre el desempeño de planes y programas así como evaluaciones de procesos, resultados e impacto de la política industrial.

También a nivel de las jurisdicciones, la práctica de evaluación se caracteriza por la realización de una multiplicidad de estudios de carácter descriptivo sobre tres aspectos principales: i) capacidades organizacionales, ii) características de la población objetivo y iii) procesos de gestión e implementación. Existe un bajo nivel de planificación de las evaluaciones. Estas se realizan en función de necesidades políticas y de gestión coyunturales, pero no existen planes de evaluación en las áreas relevadas que ordenen la actividad evaluativa, lo cual tiene implicaciones sobre la posibilidad de disponer de recursos y de información necesaria para realizar evaluaciones. En el único caso en que se generó una mayor planificación de la actividad evaluativa fue en el Ministerio de Educación y en el de Desarrollo Productivo.

Entre 2019 y 2023 la creación del sistema de información Mapa de Acción Estatal a través de la Decisión Administrativa 1926/2020 dió origen a un registro integral de las acciones del Estado en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM). El Mapa permite visualizar la implementación de las políticas públicas, sus resultados y sus impactos al estilo de un tablero de gestión con alto potencial para monitorear y evaluar de manera comprehensiva las políticas públicas. 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 funcionan como enlace hacia el interior de cada ministerio. Su implementación total y la calidad de información que publica sigue siendo central para mejorar la función de monitoreo de los planes sectoriales.

c. La evaluación transversal de los programas presupuestarios

El monitoreo físico-financiero de los programas presupuestarios se ocupa del cumplimiento de las metas físicas del 70% de los programas presupuestarios y del análisis de su correspondencia con la programación y ejecución financiera a cargo de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP). A partir de 2017 comenzó a realizarse el monitoreo a nivel de la programación presupuestaria de los objetivos estratégicos que se encuentran en el Plan 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en el Plan de Gobierno (objetivos e iniciativas prioritarias) a cargo de la JGM. La evaluación presupuestaria muestra signos de avances bastante sostenidos entre las últimas dos gestiones de gobierno con foco en su vinculación con los ODS. Sin embargo, este esfuerzo se discontinuó desde fines de 2023 ya que el gobierno nacional decidió dejar de lado la relevancia de la Agenda 2030 en la gestión pública.

Un avance también significativo, entre 2019 y 2023 se desarrolló e implementó la “Guía General de Evaluación de Proyectos de Inversión” con el esquema general de evaluación que la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNI) en el marco de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria de la JGM. Para el sistema de M&E de proyectos sectoriales la Guía implementa un esquema obligatorio de evaluación que establece diferentes niveles de exigencia en función de la envergadura financiera de los proyectos y reconfigura la Solapa “Evaluación” del Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN), de modo de que ésta permita el registro de los datos estructurados en función del mencionado esquema.

Hasta la fecha de este documento no se identificaron innovaciones significativas en materia de seguimiento y evaluación presupuestaria.

d. La evaluación transversal de programa y proyectos con financiamiento internacional

El monitoreo de cartera de programas y proyectos tiene un tablero de control a cargo de la Dirección Nacional de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo para hacer el seguimiento de indicadores del total de la cartera de proyectos con financiamiento externo sobre avance financiero, avance físico, participación subnacional en el total de la cartera, concentración de la cartera en los ministerios que fue automatizado en 2022. A nivel de los proyectos individuales se realiza el monitoreo de la ejecución física y financiera a través del sistema UEPEX que depende de la Secretaría de Hacienda. Desde 2019, se puso en marcha la evaluación estratégica de programas con financiamiento internacional con el objetivo de evaluar transversalmente la contribución del financiamiento externo al

logro de los ODS, las prioridades nacionales de desarrollo y el fortalecimiento de capacidades estatales. La evaluación estratégica se orientaba al análisis del impacto y los resultados de desarrollo de políticas sectoriales clave y se coordinaba con la evaluación de las jurisdicciones (Aquilino, 2023).

El reordenamiento organizacional más significativo entre 2019 y 2020 se observó con relación a los proyectos con financiamiento internacional. La experiencia de diseño e implementación de la estrategia de evaluación del financiamiento internacional de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo (SSRFID) del Gobierno Argentino apuntó a generar conocimiento propio sobre los resultados que logra la acción estatal a través del apoyo del financiamiento internacional. La SSRFID que originalmente estuvo en la órbita de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) de la Presidencia de la Nación al comienzo del gobierno en 2019², pasó a depender funcionalmente del Ministerio de Economía de la Nación (MECON) a través de la Secretaría Asuntos Económicos y Financieros Internacionales en 2022³ tal como lo hacía durante gobiernos anteriores. Si bien estos cambios tuvieron impacto en la dependencia funcional de la SSRFID, la estrategia se mantuvo tal como fue pensada y se adaptó a las diferentes estructuras y prioridades políticas.

Avanzar en la construcción de información estratégica de alto valor social sobre un aspecto clave de la política nacional como es el financiamiento internacional es fundamental para fortalecer la posición del Estado argentino en la negociación del crédito externo.

Con la estrategia implementada bajo la rectoría de la SSRFID, el subsistema de M&E de programas y proyectos con financiamiento internacional se vio fortalecido a través de tres acciones concretas: liderazgo de aquello que debe ser evaluado (soberanía de los datos públicos), análisis sistemático de la contribución del financiamiento internacional al proyecto país; generación de evidencia para la construcción de capacidades estatales.

Sin embargo, hacia fines de 2023 la estrategia se diluyó en su implementación debido a las restricciones macroeconómicas de inestabilidad. Al tiempo que, con la asunción del nuevo gobierno el equipo se reduce notablemente y se desarticula el equipo de evaluación en el marco de la SSRFID del MECON.

3. Escasez y baja inversión en evaluación.

² Decreto N° 50, de fecha 19 de diciembre de 2019.

³ Decreto N° 480/2022.

La inversión y disponibilidad de recursos presupuestarios y humanos tanto como la revisión de calidad de las evaluaciones son factores que afectan la sustentabilidad y el desempeño del sistema de M&E.

Existen fuertes limitaciones presupuestarias y financieras para realizar M&E y los cuatro subsistemas acceden de manera despareja a recursos diversos que mayormente necesitan conseguir *ad hoc*. Por ejemplo, el Plan Anual de M&E de programas y políticas sociales del SIEMPRO no posee un financiamiento garantizado y se financia con el Tesoro General de la Nación o por organismos internacionales de crédito en una proporción que no se conoce con precisión. No obstante, es de carácter obligatorio (Decreto del PEN 292/2018). El financiamiento del M&E de programas sectoriales por jurisdicciones combina recursos propios de la APN con el de organismos multilaterales. En los programas con financiamiento internacional, los recursos dedicados a la evaluación son decididos desde su diseño y tuvieron una creciente presencia en los presupuestos a partir de 2019 en el marco del proceso de priorización de proyectos de la (entonces) SSRFID de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de Presidencia de la Nación.

Desde el punto de vista de los recursos humanos, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) lanzó en 2020 programas para capacitar a los trabajadores y las trabajadoras que conforman la Administración Pública Nacional en herramientas de monitoreo y evaluación. La Dirección de Capacitación Federal es un ejemplo de ello. Su objetivo es fortalecer las capacidades estatales de las distintas regiones de la Argentina y trabaja en 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 llevarlas a cabo. Sostener el desarrollo de capacidades resulta crítico para fortalecer la función de evaluación.

Para garantizar la calidad de la información evaluativa es posible definir estándares de calidad, fortalecer las capacidades e incentivos para mejorar las prácticas o establecer controles y procesos de revisión internos y/o externos. En el caso del M&E de programas y políticas sociales, desde 2018, el SIEMPRO estableció lineamientos metodológicos comunes para la construcción de matrices de indicadores, la definición de tipos de evaluaciones, los pasos del proceso evaluativo, los contenidos de los términos de referencias y el uso de la información. Sin embargo, no existen instancias institucionalizadas para el registro de evaluadores, la revisión de calidad de los procesos de implementación de las evaluaciones, la calidad técnica de los informes o la utilidad de los mismos. Los procesos dedicados a garantizar la calidad de las evaluaciones están todavía pendientes de formalizarse y de seguir criterios comunes.

Así, en 2024 el sistema nacional de M&E navega un contexto institucional sin financiamiento propio sostenido, con conocimiento experto aún en desarrollo y con escaso debate sobre la calidad de su producción.

4. Utilidad de hallazgos y recomendaciones: oferta fragmentada y dispersa, demanda escasa y de bajo impacto.

La información producto de las prácticas de M&E 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 funcionarios y funcionarias públicas. Los incentivos institucionales adecuados y un acuerdo político acerca de su relevancia para definir el rumbo estratégico son indispensables para facilitar la circulación de datos y su análisis (Rodríguez Bilella y Tapella, 2020; Neirotti et al., 2015).

Sin embargo, el uso de los resultados de las evaluaciones en Argentina es escaso a nivel instrumental (mejoramiento de programas), conceptual (facilitar el debate público) y simbólico (rendición de cuentas). El sistema político tiene pocos incentivos que alienten su incorporación sistemática en los procesos de gestión de las políticas públicas (diseño, formulación, planificación y gestión). Además, todavía no se observa una preocupación por regular la función de evaluación como lo demuestra el hecho que ninguno de los proyectos de ley que proponían la creación de una agencia de evaluación fueron debatidos en el Congreso. La falta de uso y de valoración son factores que desalientan una práctica más sistemática y ordenada para generar conocimiento público.

El uso de los productos del sistema nacional de M&E está todavía en pleno proceso de desarrollo y presenta enormes oportunidades para sumarse a las discusiones de gestión y al debate público. Sin embargo, a partir de 2023 con la asunción del nuevo gobierno, tal como señala Debat (2024):

En línea con lo que ocurre en otras partes del mundo, en los últimos años Argentina ha experimentado un crecimiento significativo de los movimientos anticiencia, impulsados por una fuerte dependencia de las redes sociales. Estos movimientos niegan y desacreditan el consenso científico, los ensayos clínicos y los artículos académicos. Hemos observado ataques directos a prestigiosas instituciones de nuestro sistema de ciencia y tecnología, como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) argentino, basados en la distorsión de los resultados de las investigaciones, en particular en las ciencias sociales, o mediante la difusión de noticias falsas en las redes sociales.

5. Una síntesis de avances y desafíos

Durante el período 2015-2019, el marco organizacional en materia de monitoreo y evaluación (M&E) de políticas en Argentina amplió su alcance con la sanción de leyes relevantes como la de Acceso a la Información Pública (No 27.275), la de creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso (No 27.343) y la firma del decreto acerca del Plan Anual de Monitoreo y Evaluación (292/2018) implementado por el Sistema de Información y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) en el marco del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) (Aquilino, Rubio y Laffaire, 2020). Todas estas regulaciones constituyeron innovaciones significativas para el desarrollo de una política nacional de evaluación.

También entre 2015 y 2019, se aumentó la cantidad de actores institucionales en el nivel central de la Administración Pública Nacional (APN) que desempeñan funciones de M&E y se desarrollaron mejores herramientas para su ejecución. Por ejemplo, en un estudio de evaluabilidad sobre 35 programas sociales nacionales clave se observó que si bien la mayoría cuenta con recursos humanos (69% de las intervenciones) dedicados a tareas de monitoreo y evaluación muy pocos destinan recursos presupuestarios (14% de los planes y programas) a implementar esas tareas (Laffaire et al., 2020).

La práctica de la función de M&E avanzó en dos aspectos concretos: aumentó la especialización de las funciones de monitoreo de gestión y monitoreo de planes y programas (cantidad absoluta y jerarquía de las áreas dedicadas en la APN), y aumentó la evaluación de políticas, especialmente las educativas y las sociales (Aquilino, Rubio y Laffaire, 2020). Sin embargo, el uso sistemático de la información proveniente del M&E es todavía una deuda. Hasta 2019 no existían instancias institucionalizadas o regulares de incorporación de los aprendizajes generados por las evaluaciones en planes y programas.

El gobierno que asumió a fines de 2019 se enfrentó al desafío de afianzar y extender una cultura de evaluación en la Argentina en materia de políticas, instituciones y normas. Para implementar mejoras concretas tendientes a generar información pública de calidad a través de la evaluación, el entonces Presidente de la Nación Alberto Fernandez, anunció la creación de una Agencia Federal de Evaluación del Impacto de las Políticas Públicas en ocasión de su primer informe sobre el estado de la Nación el 1 de marzo de 2020, con foco en medir el impacto de los programas con financiamiento internacional. En sus palabras, “No podemos construir un Estado del Siglo XXI con las herramientas de un Estado del Siglo XX”. Este compromiso reconocía la importancia de crear políticas públicas basadas en evidencia y de ejecutar planes y programas anclados en el conocimiento experto

para mejorar la efectividad del Estado. La Agencia no fue creada pero se observan progresos en materia de M&E de programas y políticas públicas tendientes a fortalecer los sistemas sectoriales y transversales sobretudo a partir de la pandemia por COVID19 donde se revalorizó el rol de la ciencia en la conversación pública y la toma de decisiones basadas en evidencia.

Durante el período 2019-2023, se innovó en los mecanismos de M&E de los planes y programas sociales del SIEMPRO a través de una mayor participación federal⁴ y el diseño de herramientas para evaluar en pandemia⁵; se aumentaron la especialización de las funciones de monitoreo de gestión y monitoreo de planes y programas (cantidad absoluta y jerarquía de las áreas dedicadas en la APN) y la evaluación de políticas, especialmente las educativas y las sociales (Aquilino, Rubio y Laffaire, 2020). Además, se desarrollaron nuevos dispositivos en el sistema de M&E sectoriales como por ejemplo el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa⁶ del Ministerio de Educación; el Plan Anual de M&E de la política industrial y de desarrollo productivo en el ámbito del Ministerio luego Secretaría de Industria del MECON. Se fortalecieron también las herramientas de monitoreo de la acción estatal⁷ (Mapa del Estado) y de evaluación de la inversión pública⁸ en la JGM para el sistema de M&E de programas presupuestarios; se fortaleció el sistema de M&E de los programas con financiamiento internacional con inversión en la evaluación estratégica para la producción de información sobre su contribución a los ODS, las prioridades nacionales y el fortalecimiento institucional de largo plazo-

⁴ La Mesa Interministerial de referentes de M&E busca asumir de manera coordinada los procesos de seguimiento y evaluación de programas sociales y diseñar e implementar el Plan Anual de M&E de manera más participativa. Por otro lado, la puesta en marcha de la Red de referentes provinciales de M&E que intenta fortalecer el apoyo a los niveles provinciales y municipales tiene el potencial de federalizar el intercambio de información entre el nivel territorial y nacional.

⁵ La [Evaluación en Tiempos de Coronavirus](#) publicada por SIEMPRO es una guía metodológica para la evaluación de políticas en situaciones de aislamiento que fortalece la práctica evaluativa del sistema de M&E de planes y programas sociales indicando potenciales y restricciones de acuerdo al contexto sanitario.

⁶ El [plan aborda la situación educativa](#) en distintas dimensiones como nunca antes había sido implementado en el país: la enseñanza, el aprendizaje, los cambios en la organización y funcionamiento escolar, las trayectorias escolares de los y las estudiantes, y las condiciones materiales e institucionales en las que se desarrollaron tales procesos.

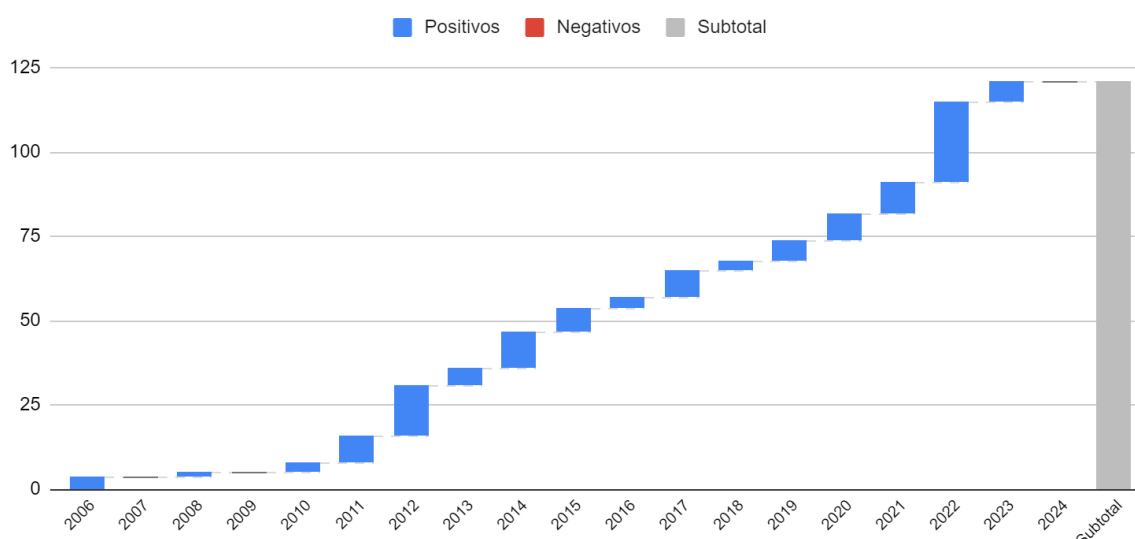
⁷ El sistema de información [Mapa de Acción Estatal](#) que da origen a un registro integral de las acciones del Estado en la órbita de la JGM. El Mapa permitirá visualizar la implementación de las políticas públicas, sus resultados y sus impactos y parece ser un tablero de gestión con alto potencial para monitorear y evaluar de manera comprehensiva las políticas públicas. 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 de cada ministerio. Su implementación total y la calidad de información que publique en el futuro serán centrales para mejorar la función de monitoreo de los planes sectoriales.

⁸ La [Guía General de Evaluación de Proyectos de Inversión](#) presenta el esquema general de evaluación que la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNI) en el marco de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria de la JGM. Para el sistema de M&E de proyectos sectoriales la Guía implementa un esquema obligatorio de evaluación que establece diferentes niveles de exigencia en función de la envergadura financiera de los proyectos y reconfigura la Solapa "Evaluación" del Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN), de modo de que ésta permita el registro de los datos estructurados en función del mencionado esquema.

A pesar de las dificultades a la hora de realizar evaluaciones, los enfoques de M&E cobraron particular valor en el contexto de la crisis sanitaria e intentaron ser más participativos estableciendo metodologías adaptadas a la situación sanitaria y; aumentó la accesibilidad a los resultados de las evaluaciones de las políticas con la consolidación de dos bancos públicos.

Tabla 3. Cantidad de evaluaciones publicadas

Cantidad de evaluaciones publicadas en el banco de la JGM



Fuente: elaboración propia con base en el [Banco de Evaluaciones](#) (Mapa de la Acción Estatal. JGM)

A partir de 2024, con la asunción de Javier Milei a la Presidencia, la información pública y publicada relativa a las misiones y funciones del Estado Argentino se vio limitada. El Mapa de la APN sólo muestra datos relativos al primer nivel operativo: la Administración Central, Organismos Desconcentrados y Autoridades Superiores. No se publica información relativa a la apertura de segundo nivel: Direcciones Nacionales, Direcciones Generales y Direcciones Simples (Agosto 2024⁹).

El primer nivel operativo conserva sólo tres área de evaluación: a) la Subsecretaría de Información y Evaluación Educativa de la Secretaría de Educación del Ministerio de Capital Humano; b) la Subsecretaría de Evaluación y Seguimiento de Políticas de Desarrollo Productivo y de la Bioeconomía de la Secretaría de Planeamiento y Gestión para el Desarrollo Productivo y la Bioeconomía del Ministerio de Economía y; c) la Subsecretaría de Evaluación Presupuestaria de la Secretaría Ejecutiva de la Vicejefatura de Gabinete Ejecutiva de la JGM. Ninguna de estas áreas publica información relativa a seguimiento y evaluación en sus páginas web. Tampoco se incrementó la cantidad de evaluaciones en el Banco que coordina la JGM. De acuerdo a informantes clave, el enfoque de la JGM durante los primeros meses de

⁹ Disponible en <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/back/organigramas/autoridadesapn.pdf>

la gestión de Nicolás Posse se reorientó hacia el control operativo de las jurisdicciones antes que al planeamiento y seguimiento estratégico.

6. Discusión

En Argentina, las dificultades para planear y realizar evaluaciones significativas de políticas públicas son persistentes a lo largo de las gestiones de gobierno (2015-2023). En gran medida esto se da porque todavía no existen requisitos formales y homogéneos para diseñar y formular políticas y programas y, en consecuencia, se producen muchas diferencias en el grado de evaluabilidad de las intervenciones. Tampoco existe un consenso en el ámbito político sobre el rol de la producción de información y el valor de la evidencia para la toma de decisiones y la gestión estratégica del gobierno.

La conducción e implementación de una política para la evaluación de planes y programas públicos es clave para medir los avances en los compromisos de gobierno, el desempeño de las intervenciones, la responsabilidad de los funcionarios públicos tanto como para aprender de las capacidades del Estado para responder efectivamente y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. La política nacional de evaluación, sin embargo, sigue enfrentando varios desafíos político-institucionales y culturales.

Para superarlos, parece necesario integrar y coordinar las funciones de M&E en una agencia rectora, que afiance la cultura de evaluación en la Administración Pública Nacional, defina los parámetros de evaluabilidad para las políticas, programas y planes, desarrolle capacidades, garantice la calidad de la información producida y asegure su uso informando las prioridades estratégicas. Consolidar herramientas técnicas, coordinar las evaluaciones con el plan de gobierno y construir legitimidad desde la esfera política para aumentar el uso de la información producida son algunos de los aspectos clave para la creación de la Agencia.

No obstante, en un contexto social donde el rol del Estado para entregar resultados que mejoren la vida de las personas está en cuestión; en un escenario político institucional donde la ciencia y la evidencia carecen de valor público y social y en una APN desprofesionalizada, desjerarquizada y debilitada presupuestariamente el fortalecimiento de la función de evaluación está siendo relegada y disminuida a su mínima expresión. Esto deja a la Argentina en una posición de extrema debilidad para transitar el camino de acceso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que implica reformas estructurales orientadas a embeber a la evaluación como proceso clave de la gestión pública.

Sectorialmente, seguir la ruta de acceso a la OCDE: a) en salud, exige el diseño, implementación y evaluación de políticas; coordinar actores; recopilar y analizar datos de desempeño; utilizarlos de manera respetuosa con la privacidad para avanzar en investigación y atención; b) en trabajo, demanda la gobernanza efectiva de mercado laboral y sistemas de protección social, incluida la capacidad de monitorear implementación de políticas y evaluar resultados; c) en educación pide Recopilar y utilizar información sobre aprendizajes para guiar desarrollo de habilidades; d) en ciencia exige contar con mecanismos de evaluación, financiación institucional y competencia adecuados para promover la excelencia en la investigación científica dirigida e impulsada por la curiosidad; d) en ambiente pide realizar evaluaciones periódicas de objetivos, eficacia y eficiencia de políticas e instrumentos de implementación para lograr una combinación de políticas ambientalmente efectivas, económicamente eficientes y socialmente equitativas; e) en desarrollo territorial la evaluación del desempeño de políticas nacionales y regionales basadas en datos sobre desarrollo regional, recopilación, publicación y uso de indicadores relevantes en diferentes niveles territoriales.

Con relación al mercado, implica: f) un marco de evaluación del impacto regulatorio que aborde idoneidad, determine efectividad de las regulaciones para lograr objetivos, la generación de costos innecesarios y el uso eficiente de los mecanismos de mercado; el desarrollo y aplicación de políticas basadas en evidencia, informadas por conocimientos de ciencias del comportamiento para promover el bienestar del consumidor.

Además, exige al Estado: g) políticas innovadoras y basadas en evidencia para fortalecer la capacidad de instituciones públicas para promover el cambio sistémico; h) capacidad de gastar mejor mediante asignación y reasignación efectiva de recursos públicos basada en evidencia y supervisión efectiva del proceso presupuestario con participación; i) evaluación del impacto regulatorio, la supervisión y presentación de informes sobre el cumplimiento de prácticas de gestión regulatoria en todo el gobierno para el desarrollo, establecimiento de instituciones y procesos para garantizar políticas sólidas y; j) establecer acuerdos de propiedad y supervisión profesionalizados y transparentes para las empresas estatales para salvaguardar su integridad, responsabilidad, autonomía y desempeño.

Es una hoja de ruta exigente que estamos lejos de cumplir en la era del terraplanismo y la negación del rol estatal.

Bibliografía

Aquilino, N. (2023). Estrategia de evaluación de la política de financiamiento internacional en argentina: algunas reflexiones sobre sus resultados (2019-2023). Revista UCA (con referato). Buenos Aires, Argentina.

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

Aquilino, N; Rubio, J. y Laffaire, M. (2020) Agencia Federal de Evaluación: Antecedentes y desafíos institucionales. Buenos Aires: CIPPEC.

Chiari, L. (2013). *Qué, cómo, cuándo, cuánto y por qué. Monitoreo y evaluación en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 1995-2013*. Tesis de grado, Universidad del Salvador, Ciencias Sociales, Ciencia Política.

Cunill Grau, N., & Ospina Bozzi, S. (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: Estudio comparativo de doce países*. Caracas, Venezuela CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Washington, D.C Banco Mundial CLAD.

Debat, H. (2024). Sobre el valor de la Ciencia financiada con fondos públicos en Argentina. Infonomy, 2 (4). Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (IPAVE-CIAP-INTA); Unidad de Fitopatología y Modelización Agrícola (CONICET-INTA). Buenos Aires, Argentina.

Feinstein, O. (2015). Sobre el desarrollo de los sistemas de evaluación en América Latina y el Caribe. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°62, pp. 193-210. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Laffaire, M., Bonelli, S., Scolari, J., Aquilino, N. y Arena, E. (mayo de 2020). La evaluabilidad de los programas sociales en Argentina. Documento de Trabajo N°192. Buenos Aires: CIPPEC.

Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de control del Sector Público Nacional, Boletín Oficial de la República Argentina. Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 26 de octubre de 1992

Ley N° 24.354 de Sistema Nacional de Inversión Pública, Boletín Oficial de la República Argentina. Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 29 de agosto de 1994.

Ley N° 25.152 de Administración de los Recursos Públicos, Boletín Oficial de la República Argentina. Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 15 de septiembre de 1999.

Ley N° 27.275 de Derecho al Acceso a la Información Pública, Boletín Oficial de la República Argentina. Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 29 de septiembre de 2006.

Moreno, M., (2014). El Anfibio: Auditoría Gubernamental Contemporánea, entre la teoría y la realidad. Buyatti, Buenos Aires.

Neirotti, N., Brissón, M. E., & Mattalini, M. (2015). Tiempo de retorno del Estado: Realidades y desafíos del seguimiento y evaluación de políticas y programas en Argentina. En G. Pérez Yarahuan, & C. Maldonado Trujillo, *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina* pp. 31-70. Ciudad de México, México: CIDE-CLEAR.

Pérez Yahurán, G y Maldonado Trujillo, C. (2015) (editoras); Los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación. CIDE. CLEAR, México-

Rodriguez Bilella, P.; Tapella, E. (2020). Evaluation in Argentina. Chapter 2 in Stockmann, R.; Meyer, W.; Szentmarjay, L. (Editors). The Institutionalisation of Evaluation in the Americas. Palgrave MacMillan. Cham, Switzerland.

Serafinoff, V. (2017) Sistemas de evaluación: de la teoría a la implementación; Revista Estado Abierto, Vol. 1, N° 2, Dic-Mar 2017, INAP, Ministerio de Modernización.

Anexo

Tabla 4. Resumen de características de los subsistemas de M&E (2015-2023)

	Organización	Financiamiento	Práctica	Usos
Programas y políticas sociales	Presidencia CNCPS SIEMPRO	Predominantemente Tesoro Nacional	Predominantemente evaluación con algo de monitoreo	Instrumental (mejoramiento de programas) y simbólico (rendición de cuentas)
Planes sectoriales	Presidencia Ministerios: Educación, trabajo, salud, producción, ciencia y tecnología	Tesoro Nacional para monitoreo e internacional para evaluación	Predominantemente monitoreo con algo de evaluación	Instrumental (mejoramiento de programas)
Programas presupuestarios	Presidencia JGM y Ministerio de Economía	Predominantemente Tesoro Nacional	Predominantemente monitoreo con algo de evaluación	Conceptual (facilitar el debate público)
Proyectos con financiamiento externo	Presidencia Ministerio de Economía	Internacional	Predominantemente evaluación con algo de monitoreo	Instrumental (mejoramiento de programas) y simbólico (rendición de cuentas)

Fuente: elaboración propia

Referencia de la autora

Natalia Aquilino es Vicecoordinadora de la Red Latinoamericana y del Caribe de Seguimiento, Evaluación y Sistematización y Especialista en M&E para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Fue Directora Nacional de Seguimiento y Evaluación del Ministerio de Economía de la Nación y Asesora en Evaluación de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de Presidencia. Tiene experiencia de dirección en el sector social (CIPPEC, CCIRR, EvaluAR), de coordinación en el ámbito intergubernamental internacional (ONU, PNUD) y en la industria de tecnología (Neoris y Telecom Personal). Coordinó equipos multidisciplinarios en América Latina y gestionó conocimiento experto en desarrollo social y productivo, educación, seguridad y tecnología.

Lideró más de 25 evaluaciones: impacto, resultados y procesos. Su agenda de investigación incluye la orientación estratégica de la gestión de gobierno, la evaluabilidad de planes y programas, el diseño de sistemas de M&E. Su agenda de incidencia política y abogacía se enfoca en la institucionalización de la función de evaluación en el Estado y la rendición de cuentas política.

Es Licenciada en Ciencia Política y posgraduada en Políticas Públicas y Desarrollo Local por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Cursó la maestría en Ciencias del Trabajo de la Universidad de Buenos Aires y la diplomatura en *Big Data* del Instituto Tecnológico Buenos Aires. Fue becaria de *American Finn Service* en Australia. Es maestra de Ballet.