Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

Décimo Segunda Promoción

Evaluación de Políticas Públicas

El rol de la evaluación en la Administración Pública Nacional. Algunas experiencias de evaluación de programas sociales.

Cristina Elisabet Crescenzi **Legajo Nº 14.897.547**

Buenos Aires, Julio 2019

_____

Directora María Mercedes Di Virgilio

Quiero agradecer a todas las personas que me acompañaron, de una u otra manera, durante estos dos años intensos y que tuvieron una importancia enorme para mí, en esta difícil experiencia de hacer una tesis.

A Mercedes Di Virgilio, mi tutora, por las correcciones, observaciones y tiempo dedicado a mi tesis.

A Marcelo por sus revisiones y correcciones, su conocimiento y acompañamiento con cuidado y respeto por el trabajo y esfuerzo que hay detrás de cada página escrita. Muy valioso para mí.

A las personas entrevistadas por su tiempo y disposición a compartir sus visiones sobre los programas que tuvieron a cargo, quienes me permitieron percibir la pasión y el compromiso que tienen con el servicio público.

A mis hijos Marcos y Santiago, quienes me alentaron y sostuvieron en todo momento, además de tomar la posta en los quehaceres de la casa entre sus trasnochadas para las entregas de la FADU, a lo largo de estos dos años de mucho esfuerzo para poder completar esta tesis. Los amo!

A mi mamá, Gioia, por su permanente y potente apoyo sobre todo cuando decaían mis energías o me veía desalentada. A Laura y Fulvio, mi hermana y hermano, siempre con una palabra de aliento.

A todas mis amigas que me sostuvieron y bancaron tantas ausencias por “la tesis”!!, en especial a Alita quien con una palabra de aliento y sus gotitas infalibles me daban un impulso para seguir adelante.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

Índice

Resumen 4
Introducción 5
Planteamiento del problema y preguntas de investigación 5
Casos de estudio, encuadre temporal y aspectos metodológicos 7
Capítulo I. Revisión de la literatura y marco conceptual 10
Estado y políticas públicas 10
De la Administración Pública a la Gerencia Pública 12
Evaluación y Evaluación de Políticas Públicas 14
Tipos y propósitos de evaluación 15
Capítulo II. Marco contextual y normativo de la evaluación en la Administración Pública 18
La Evaluación de políticas en la Administración Pública Nacional 20
Capítulo IV. Análisis de casos 28
Programa Fortalecimiento Institucional de la escuela secundaria 28
Programa Nacional de Desarrollo Infantil "Primeros Años" 29
Plan Nacer-Sumar 31
Asignación Universal por Hijo. AUH 33
Análisis empírico de la evaluación en los Programas 35
1- Planificación y Evaluación 35
2- Aprendizaje-Retroalimentación 39
3- Mejora de la gestión/servicios 46
4- Coordinación Institucional 54
5- Reacciones al programa 62
6- Comunicación de resultados y Responsabilización 66
7- Sustentabilidad de la práctica evaluativa 72
ANEXO I. Documentos complementarios consultados 88
ANEXO II. Personas entrevistadas 90
ANEXO III. Guía entrevistas. Preguntas 91
ANEXO IV. Síntesis empírica de las siete dimensiones relevantes a la evaluación de políticas públicas; cuatro programas de la APN, 2003-2015 96
Bibliografía 99

Universidad de San Andrés

Resumen

La evaluación es considerada una etapa importante en la vida de las políticas públicas, en tanto que produce insumos críticos utilizados en el momento de la revisión, reorientación y/o mejoramiento de las mismas. La información generada por el proceso evaluativo permite profundizar en la compresión del problema abordado, detectar dificultades tanto en el diseño como en la implementación e, incluso, inducir mejoras en las organizaciones públicas involucradas. Su difusión es considerada una instancia esencial para el fortalecimiento democrático. En este marco, la participación de la ciudadanía en el control de la gestión pública a través del acceso a la información de los resultados e impactos alcanzados por las políticas públicas le otorga legitimidad a la gestión, al mismo tiempo que amplía el ejercicio democrático por parte de los ciudadanos más allá de los periodos de elecciones.

De modo que, teniendo como eje la relevancia que se le asigna a la práctica evaluativa de los programas y políticas públicas en la construcción democrática y el fortalecimiento institucional, este trabajo de investigación pretende mediante la revisión de cuatro programas sociales implementados en el ámbito de la Administración Pública Nacional, observar si efectivamente los resultados de una evaluación producen un proceso de aprendizaje, mejoras en los programas y en las prestaciones, adecuaciones en organismos; y si dichos resultados se encuentran a disposición de distintos actores tales como la ciudadanía, miembros del programa de gestión, autoridades políticas y parlamentarios.

Universidad de
SanAndrés

Introducción

Planteamiento del problema y preguntas de investigación

A mediados de la década del noventa el sector público nacional, y provincial en algunos casos, adopta una serie de reformas con alcance en las áreas administrativa y de gestión, las que incluyen en menor o mayor medida el uso de la evaluación de resultados. En América Latina, estas iniciativas se conocieron como "reformas de segunda generación" (Naím, 1995; Oszlak, 1999), o reformas del Estado "hacia adentro" (Oszlak 1999).

La evaluación cobra relevancia en este contexto histórico posterior a la Primera Reforma del Estado[1]. Las políticas implementadas durante esta etapa mostraron ser insuficientes para alcanzar el "buen gobierno"(Acuña et al., 2016), al no contemplar las complejidades estructurales de los países de la región y no avanzar en el fortalecimiento capacidades organizacionales de las instituciones gubernamentales (Acuña & Repetto, 2007).

La mejora en la gestión pública, entendida como la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas, constituye uno de los seis pilares de la gobernanza establecidos por el Banco Mundial del año 1994 en su documento Gobernanza y Desarrollo (Santiso, 2001, 5).

El imperativo de incrementar las capacidades institucionales y de gestión estatal como premisa para lograr un buen funcionamiento de los mercados (López 2003, citado en Oszlak, 1999), impone una revisión del proceso de elaboración de las políticas públicas, a partir de la introducción de la noción de ciclo de la política pública, entendido, como una serie de acciones interrelacionadas que abarcan etapas como la de decisión, formulación, implementación y evaluación (Oszlak, 1980, Neirotti et al., 2016). Dentro de este modelo de gestión, la evaluación asume un rol fundamental como instrumento de revisión de las políticas, con el fin de alcanzar el cumplimiento de sus objetivos con eficacia y garantizar que favorezcan el interés público (Stein, 2006).

En nuestro país, la segunda etapa de reformas incluye la implementación de diversos programas de fortalecimiento institucional, financiados internacionalmente, orientados hacia la mejora de la gestión en relación con la calidad de la provisión pública, basados en principios propios del sector privado y conceptualmente enmarcados en el modelo denominado como "Nueva Gestión Pública" (NGP) (Hood, 1991; Kettl, 1997; Kettl, 2000 citados en Pliscoff 2003). En este marco, el gobierno nacional argentino, junto con algunas provincias como Mendoza (Caballero,

1 Esta reforma (1989-1996) llevada a cabo en algunos países de la región instrumentó medidas impulsadas desde organismos internacionales. Implicó la implementación del decálogo macroeconómico provisto por el Consenso de Washington bajo el diagnóstico de la existencia de una hipertrofia del estado como principal responsable de los serios desajustes producidos en el financiamiento del gasto público (Oszlak, O. 1999), (Acuña, C. H. & Repetto, F. 2007).

2014), incorporan nuevas técnicas de gestión, como la planificación estratégica y la Gestión por Resultados. Esta última, propone una planificación centrada en el cumplimiento de metas, con énfasis en la medición y evaluación de los resultados o impactos de la acción pública.

La introducción del modelo de gestión por resultados en la Administración Pública Nacional tiene su inicio en el año 2001, a través de diversos programas impulsados por la ex Subsecretaría de la Gestión Pública, alcanzando al 30% de los organismos del Estado Nacional. En los años siguientes, se extiende el uso de estrategias de seguimiento, de medición y evaluación de la gestión, acompañando el proceso de "retorno del Estado"[2] (Neirotti et. al., 2016), caracterizado por el establecimiento de una nueva y compleja institucionalidad de las políticas sociales a partir del implementación de nuevos programas de alcance nacional. En este contexto, Jefatura de Gabinete de Ministros establece, en el año 2013, el Programa de Evaluación de Políticas Públicas a fin de institucionalizar los procesos de evaluación de las políticas públicas en la Administración Pública Nacional y potenciar las capacidades para su desarrollo con miras a mejorar la gobernabilidad, la calidad de las políticas y los resultados en la gestión de los asuntos públicos.

La producción de conocimiento a partir de los procesos de evaluación de políticas públicas resulta relevante por varios motivos. En primer lugar, es un tema de especial importancia para la Ciencia Política dada la fuerte presencia que tienen en la agenda política actual las cuestiones relativas a la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, la transparencia institucional y la rendición de cuentas desde Estado hacia la ciudadanía. Los datos cualitativos y cuantitativos que surgen como producto de los monitoreos y las evaluaciones resultan insumos claves en el marco de estos procesos. En segundo lugar, en un contexto de complejidad creciente de la política pública, caracterizado por el diseño y la implementación de políticas de alcance universal, la práctica evaluativa se constituye en un mecanismo fundamental para la promoción de intervenciones con impactos sociales efectivos, a partir de la producción de información para su revisión, ajuste y rediseño. En tercer lugar, y en relación con lo anterior, el desarrollo considerable que ha tenido la evaluación de políticas públicas en los últimos años, ofrece la oportunidad de generar conocimiento empírico sobre cómo se aplican los conceptos de la evaluación de políticas públicas a diseños, marcos y prácticas evaluativas concretas en contextos institucionales heterogéneos.

Esta investigación aborda el rol de la evaluación de políticas públicas en la Administración Pública Nacional en la Argentina, a partir del análisis empírico de cuatro programas nacionales en

[2] El autor conceptualiza el desarrollo del Estado argentino en tres etapas fundamentales. La primera conocida como " Estado de Bienestar", desde 1945 a 1975 y se basa en una administración tradicional centrada en el cumplimiento de normativa y procedimientos. El segundo periodo 1976 y 2002 (incluye dictadura militar 1972-1983) rige un régimen neoliberal y predomina la política de un Estado mínimo, con programas sociales focalizados cuyos resultados eran evaluados. La tercera etapa, denominada de "retorno del Estado, abarca 2003-2015 que se caracteriza por un proceso de ampliación de derechos y el establecimiento de políticas sociales en articulación con la sociedad civil.

la órbita de la política social, durante el período 2003-2015. El estudio centra su atención en los procesos de evaluación establecidos por los programas analizados, a nivel de su diseño, resultados e impactos, y la difusión de la información producida por aquella, a los efectos de verificar si la evaluación cumplió con su rol fundamental como instrumento de revisión de las políticas y mejora de la gestión. Bajo estos objetivos, la investigación indaga sobre las siguientes preguntas:

- ¿cómo fue la conceptualización y el diseño del marco de evaluación?
- ¿se contempló dentro de este marco a los distintos actores alcanzados por sus acciones?
- ¿qué conocimientos produjo el proceso de evaluación respecto del funcionamiento del programa?
- ¿los resultados de la evaluación sirvieron para la revisión del programa y la introducción de modificaciones en el diseño y/o la implementación?
- ¿existió una difusión de los resultados obtenidos?
- ¿qué tipo de conflictos fueron identificados a partir de la evaluación en relación con los actores afectados por el programa y respecto de la coordinación con otras instituciones o jurisdicciones?
- ¿cuál es la valoración que tienen los agentes responsables por la implementación del programa respecto de la práctica evaluativa?
- ¿los resultados de la evaluación colaboraron en la identificación de fallas o errores de coordinación institucional o falta de coherencia en la política?
- ¿cuáles fueron los objetivos de la evaluación asignados en el marco original?

Casos de estudio, encuadre temporal y aspectos metodológicos

En Argentina, el sistema de protección social abarca a diversos programas cuyas asignaciones tienen carácter redistributivo basado en principios de ciudadanía o contributivos (Isuani, 2008). En términos presupuestario, su participación sobre el crédito total anual a nivel nacional es del 56%,[3] lo que demuestra su relevancia dentro del universo de las políticas públicas nacionales.

La selección de casos para el análisis empírico de la evaluación de políticas públicas a nivel de la APN, identifica cuatro programas de política social de gran relevancia, tanto en términos presupuestarios como en su cobertura poblacional y su aporte a la mejora en la calidad de vida.

[3] Datos de ejecución presupuestaria 2015 en gastos sociales (salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación y cultura, y trabajo) del Ministerio de Hacienda.
Https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2015/tomoi/02intro·htm

Estos son el programa de *Fortalecimiento Institucional de la Escuela Secundaria* a cargo del Ministerio de Educación, el programa Nacional de Desarrollo Infantil *Primeros Años* a cargo del Ministerio de Desarrollo Social entre otros, el *Plan Nacer-Sumar* del Ministerio de Salud y la *Asignación Universal por Hijo* (AUH), a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Esta selección de casos permite abarcar un universo común en la institucionalidad de las políticas públicas nacionales, enmarcado en el sistema de políticas de protección social; al tiempo que, también ofrece una variedad heterogénea de contextos institucionales, caracterizada por diferentes ámbitos de jurisdicción y aplicación, equipos directivos y técnicos, población objetivo y cobertura, y de articulaciones, entre otros.

El período elegido corresponde al comprendido entre los años 2003-2015. Este período abarca los años de implementación de los programas bajo análisis, si bien en su mayoría aún tienen vigencia. Asimismo, durante estos años, la APN encara diversas iniciativas para el fomento de la aplicación de la evaluación de sus políticas, al tiempo que varios ministerios y organismos públicos registran una vasta trayectoria en acciones de evaluación, el caso de los sectores de educación, salud, trabajo y desarrollo social, entre otros.

La presente investigación propone una *metodología cualitativa* para el análisis comparativo del problema propuesto, a partir de una muestra pequeña conformada por los cuatro casos presentados más arriba. El análisis empírico se estructura a partir de siete dimensiones teórico-conceptuales relevantes, definidas a partir de la literatura especializada en la evaluación de políticas públicas: 1. Planificación y Evaluación; 2. Aprendizaje-Retroalimentación; 3. Mejora de la gestión/servicios; 4. Coordinación institucional; 5. Reacciones al programa; 6. Comunicación de resultados y Responsabilización; 7. Sustentabilidad de la práctica evaluativa

La estrategia de recolección y producción de datos contempla fuentes diversas. En primer lugar, se ha realizado una revisión exhaustiva de la bibliografía académica especializada en la evaluación de políticas públicas. En segundo lugar, se han compilado y analizado documentos relevantes a los programas, tales como, normativa (leyes y decretos), manuales operativos e informes de evaluación (una lista de los documentos relevados se presenta en el ANEXO I). En tercer lugar, se han realizado entrevistas semi-estructuradas y en profundidad a personas claves, ex funcionarios y especialistas de la APN involucrados en la gestión y evaluación de los programas analizados pertenecientes a la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES), el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Educación, Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto de Jefatura de Gabinete de Ministros; y especialistas de la Universidad Nacional de Lanús y centro de estudios (la lista de entrevistados se presenta en el ANEXO II). El objetivo de las

entrevistas fue obtener información acerca de la percepción de los entrevistados sobre la experiencia y resultados suscitados a partir del proceso de evaluación del que fueron parte y a través de una serie de preguntas formuladas a partir de la teoría incluida como "estado de situación" en el Capítulo I del presente documento (la guía de pautas para la entrevista a funcionarios y especialistas se presenta en el ANEXO III).

En relación con el procesamiento y análisis de los datos, el trabajo más profundo fue realizado con las entrevistas. Para ello, una vez transcriptas las mismas, se procedió a sistematizar cada una las respuestas vinculándolas con las proposiciones del marco teórico. El material documental analizado también fue de gran utilidad para interpretar, corroborar o respaldar los comentarios e información recogida de los entrevistados.

****

El presente trabajo se estructura en cuatro capítulos. El primer capítulo presenta un estado de situación en el campo de las políticas públicas, la gestión pública y la evaluación de políticas. El segundo capítulo desarrolla la experiencia en evaluación llevada a cabo en algunos países de la región y del resto del mundo, y en la Administración Pública Nacional argentina y una reseña del marco normativo de la evaluación de políticas públicas en la APN. El tercer capítulo presenta el análisis sobre la implementación de la evaluación en los cuatro programas alcanzados por esta investigación. Por último, el cuarto capítulo sintetiza los hallazgos del estudio y presenta las conclusiones finales.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

Capítulo I. Revisión de la literatura y marco conceptual

En este apartado se presentan y desarrollan los conceptos centrales elaborados desde la literatura especializada en políticas públicas; en particular, aquellos que conforman el marco de referencia de esta investigación, tales como, Estado y políticas públicas, Administración pública, evaluación de políticas y programas.

Estado y políticas públicas

Para abordar la esfera de lo público es imprescindible comenzar por precisar qué se entiende por Estado. Si bien existen diversas conceptualizaciones, el Estado se puede definir como la principal instancia de articulación de las relaciones sociales y el garante de la reproducción del patrón de organización y control social del orden capitalista (Oszlak, 2000).

Este ámbito de relacionamiento es un espacio donde interactúan múltiples actores[4] que pujan en función de intereses y ejercen el poder a fin de influenciar en ámbitos de decisión donde interviene el Estado. Una posible síntesis, en términos de Oszlak, (2000-4) el "Estado es lo que hace".

La actividad del Estado ha sido objeto de estudio desde fines del siglo XIX, con el objetivo de comprender su funcionamiento y su interrelación con el sector privado; así como también, entender los procesos que hacen a la definición e implementación de las políticas públicas y de los impactos sociales que estas producen (Oszlak y O'Donnell, 1976), (Oszlak, 1980).

En este sentido, la formulación de políticas puede explicarse a través del concepto de la agenda pública, la que se constituye a partir de una necesidad, demanda o preferencia sociopolítica problematizada por actores con capacidad de movilizar algún recurso estratégico, y la formación de agenda es el proceso por el cual una cuestión o problema público logra captar la atención de las autoridades estatales y motiva la movilización de recursos públicos a fin de buscar una solución, mediante la ejecución de las acciones necesarias para dar satisfacción a los problemas públicos (Oszlak y O'Donnell, 1987).

En consecuencia, la intervención estatal tiene una cierta direccionalidad y una determinada orientación normativa que afecta el curso futuro del proceso social en torno a la cuestión o situación que se desea modificar (Oszlak y O'Donnell, 1987).

Las cuestiones socialmente problematizadas que se incorporen a la agenda pública son el núcleo del diseño de las políticas públicas, cuya implementación requiere de un aparato

[4] Los actores toman en cuenta las acciones de otros actores para elaborar sus estrategias (Acuña, 2007).

institucional con capacidad para dar cumplimiento a lo establecido en las políticas públicas y, asimismo, disponer de los recursos institucionales, organizacionales, financieros y ejercicio del poder, entre otros, para tales fines (Oszlak, 1999).

Una de las definiciones de política pública, refiere a un proceso de decisiones respecto de acciones específicas dirigidas a alcanzar determinados resultados, dentro de un campo de relaciones entre actores con poderes en conflicto, con distintas racionalidades organizativas y operativas y con tensiones por concepciones diferentes del problema (Subirats en Lindblom, 1991). En tal sentido, Martínez N. (Acuña, Martínez N., Repetto, 2010) entiende que la coordinación en la esfera pública aparece como necesaria ante la intervención de múltiples actores, a los efectos de la asignación de competencias específicas a distintos niveles y ámbitos de gobierno, para la consecución de los objetivos de las políticas. Estos factores y actores dan muestra de la complejidad y carácter dinámico de las políticas, pues conlleva un conjunto de acciones o reacciones interrelacionadas a lo largo del tiempo, cuyas decisiones no siempre están explicitadas, pero que sin embargo mantienen una coherencia (Martínez Nogueira, 1995).

Vale la digresión respecto a que también, el proceso de definición de una política pública puede incluir la inacción, en este sentido, en términos de Meny y Thoenig (citado en Martínez Nogueira, 1995, 21), las políticas públicas también incluyen *no decisiones*, conjuntos de actividades que sirven para sostener la movilización de valores, procedimientos y actores, con el fin de legitimar la no acción de una autoridad pública. Dejar fuera de agenda cuestiones que pueden ser inconvenientes, puede ser tan importante para el éxito político como abordar aquellos problemas que se deciden modificar (Lindblom, 1991).

En tanto la política pública también puede pensarse como la resultante de un proceso de decisión a partir de analizar diferentes relaciones causa-efecto entre medios y fines a fin de lograr ciertos resultados e impactos en la sociedad, “son apuestas a que ciertos medios alcanzarán ciertos fines” (Martínez Nogueira, 1995, 11).

Existen por otro lado ciertas características esperables que son clave para la calidad de las políticas públicas, y que se asumen tan importantes como el propio contenido en tanto el rol que tienen las políticas en el desarrollo económico y social. En los términos de Stein (2006), estas son la estabilidad de su ejecución en el tiempo; la adaptabilidad para adecuarse a cambios del contexto; la coherencia y la coordinación entre los actores que participan del diseño y en la ejecución; la calidad de la implementación para garantizar su éxito y la orientación hacia el interés colectivo por sobre intereses particulares.

Según Tamayo Sáez, (1997) el proceso de formulación y de análisis de las políticas públicas, en función de su carácter dinámico, puede plantearse como un ciclo conformado por cinco

fases: 1) identificación y definición del problema, 2) formulación de alternativas, 3) adopción de una alternativa, 4) implementación de la alternativa seleccionada y 5) evaluación de los resultados obtenidos.

La primera etapa abarca la comprensión de la cuestión problematizada, conocer el problema que se quiere modificar; las causas que lo generan; definir a quién afecta y discernir cómo evolucionaría si no se actúa sobre él. La formulación comprende la toma de decisiones a partir de distintos cursos de acción, la definición de lineamientos y el diseño elegido para alcanzar un objetivo de gobierno. La fase de implementación exige la movilización de recursos estatales, de conocimientos, organizacionales, ejercicio del poder y de legitimidad social para el logro de objetivos políticos. Una política pública puede requerir de la participación simultánea de diversas instituciones estatales cuyas acciones deben dirigirse en función de las competencias políticas-técnicas y de las exigencias requeridas para el logro del objetivo de gobierno. Es por ello que la etapa de seguimiento y la evaluación de los resultados debe producir información de calidad sobre los resultados obtenidos a partir de la intervención estatal, para ser utilizada como insumo en la revisión o en la reformulación de la política y cuyos resultados deben ser difundidos a autoridades, responsables de programas y ciudadanía en general.

No obstante hay posturas como la sostenida por Lindblom, (1991, 13) que consideran que el proceso de políticas no es un conjunto de etapas ordenadas y deliberadas, sino que es más complejo e interactivo sin principio ni fin, y que está afectado principalmente por fuerzas que pueden influir en el comportamiento del gobierno.

De la Administración Pública a la Gerencia Pública

Este apartado refiere al desarrollo conceptual sobre el área del quehacer de lo público, desde conceptos como Administración Pública y el modelo de gestión pública que intenta ofrecer mejores herramientas para alcanzar con mayor eficacia los objetivos de gobierno, entre las que figuran la práctica de evaluación de políticas y programas.

Es poco frecuente encontrar una definición concisa y precisa de la administración pública. Es más factible identificar tendencias y puntos en común. El concepto de administración pública forma parte de uno más general que es el de administración. Este se entiende como una sucesión de acciones tendientes a alcanzar un objetivo mediante la cooperación de distintas personas. En esta línea, la administración pública refiere al ámbito político, donde las acciones tienden a la resolución de política pública tomadas por decidores en el sistema político (Heady, 2000).

El debate sobre los alcances de la administración pública destaca que esta no puede limitarse únicamente a cuestiones de ejecución de la política gubernamental (salvando la dicotomía planteada

entre los ámbitos de la política y de la administración). Una de las expresiones en ese sentido señala que el eje central de la "administración es la política y las políticas públicas, y que la administración pública puede definirse como la formulación, realización, evaluación y modificación de la política pública" (Heady, 2000, 35).

El nacimiento de la disciplina sobre la gestión pública obedece a la evolución histórica del Estado y sus roles. El surgimiento y crisis del Estado de Bienestar y las reformas del siglo pasado llevaron a repensar la visión tradicional sobre el funcionamiento de la administración pública. En este marco, la dificultad en la resolución de los asuntos públicos llevó al desarrollo sobre cuestiones de la gestión pública (Pliscoff y Monje, 2003).

Estos autores definen a la gestión pública como el ámbito donde se deciden y producen los servicios públicos, e identifican tres instancias: la gestión de políticas, la gestión de recursos y la gestión de programas. Por Gestión de Políticas entienden a todas las tareas que están inscriptas en el proceso de diseño y formulación de las políticas públicas, en tanto que la Gestión de Recursos incluye los sistemas de administración, como presupuesto, gestión financiera, el sistema de personal, entre otros. Finalmente, la Gestión de Programas refiere a la implementación operativa de las políticas públicas.

Los modelos de gestión pública en los países de la región se caracterizaron por adecuarse a los recursos, funciones y normas existentes. Esta situación determinó una cierta incapacidad por parte del Estado para responder a las expectativas de los ciudadanos con la flexibilidad necesaria (Makón, 2008; Zaltsman, 2003). En este marco, el modelo de gestión bajo la concepción de la Nueva Gestión Pública se presenta entonces como modelo superador al paradigma burocrático centralizado, dominante desde el siglo XIX, abocado el cumplimiento de normas y procedimientos, utilizando instrumentos propios del sector privado, hacia una lógica basada en el logro de resultados según la clasificación de Arellano Gault y otros (1999, citado en Oszlak 1999), en busca de mayor eficacia, eficiencia y calidad en la gestión.

El modelo de Gestión para Resultados adopta un conjunto de metodologías y técnicas diseñadas para lograr la consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos del gobierno y los planes de cada organismo estatal, y la práctica evaluativa ejerce un rol importante. Asimismo, en el ámbito de la formulación del presupuesto público, facilita el cálculo recursos necesarios para la provisión de productos/servicios, a partir de la definición de acciones estratégicas conducentes al logro de determinados resultados (Makón, 2008).

Evaluación y Evaluación de Políticas Públicas

La práctica de la evaluación surge en un contexto en el que se le exige al Estado un funcionamiento más eficiente y eficaz, bajo el modelo de gestión por resultados (Arellano Gault y otros, 1999, citado en Oszlak 1999).

En el ámbito de las políticas públicas, la evaluación resulta una fuente de argumentación basada en información pertinente que permite opinar de manera más acertada y con menos subjetividad acerca de los efectos de las acciones públicas. El análisis de las políticas permite encontrar evidencias sobre la validez y efectividad de la política, como también fuente de nuevo conocimiento útil para la revisión de la definición del problema y para la reformulación de la implementación, incluso puede emitir juicios sobre el alcance y la calidad de las capacidades políticas y de gestión necesarias (Acuña, 2016). Asimismo, contribuye a la mejora de la gestión mediante el análisis de las causas de los logros, fallas o problemas en el desempeño individual y colectivo dentro de un contexto de planeación estratégica, como afirma Bryson (1988, citado en Bozzi, 2014), como también a los efectos de detectar incoherencias o errores de los programas y para identificar los factores que inciden sobre los resultados (Acuña, 2016).

La evaluación de una política pública exige un rigor particular por su complejidad intrínseca debido a las multicausalidades que suelen registrarse en torno a los resultados a partir de una acción estatal, por lo que requiere del uso de herramientas metodológicas apropiadas (Martínez Nogueira, 1995).

En este sentido, el autor destaca que la evaluación debe abarcar tres campos de las políticas: 1- los actores sociales, como movimientos sociales, sindicatos, partidos políticos o sector privado, que pueden sentirse afectados por las políticas públicas; 2- el medio social, entendido como el área problematizada que da lugar a las políticas (empleo, pobreza, género, educación); y 3- los programas que las políticas. Esta contextualización de las políticas permite una mejor comprensión sobre los factores que fueron contemplados al momento de problematizar la situación social que se desea modificar (Martínez Nogueira, 1995).

Por otra parte, el análisis de los resultados de las políticas públicas exige de la disposición de mecanismos de medición y evaluación que permita la producción de información destinada a los ciudadanos, a los efectos de supervisar el accionar de los gobernantes, fortaleciendo el sistema de democracia representativa (CLAD, 2000; State Services Commission, 1999, citados en Zaltsman, 2003). Además, la información generada por la evaluación es utilizada como insumo en la revisión o redefinición de objetivos, como también contribuye en la deliberación sobre la distribución de costos y beneficios de las políticas entre actores sociales (Acuña, 2016).

Universidad de San Andrés

En esta línea argumental, se señala que la comunicación de los resultados de la evaluación de las políticas, se asocia a la idea de rendición de cuentas integral, que considera la dimensión política conocida con el término de responsabilización[5], por parte de los funcionarios responsables de la gestión.

En tal sentido, Tamayo Sáez, (1997) expresa que la evaluación tiene una dimensión política en virtud de que la información producida es utilizada para la rendición de cuenta a los ciudadanos, y demás actores interesados, en busca de legitimar sus decisiones, sostener la confianza y la cooperación entre los actores públicos y no públicos. La ciudadanía haciendo uso de esa información puede participar en la deliberación sobre las políticas públicas y en la validación de las mismas, asumiendo una valoración positiva en tanto proceso del fortalecimiento democrático.
En línea, Bozzi-Cunill (2003, citadas en Zaltsman, 2003) señalan que la difusión de los informes se realiza habitualmente por internet y también se publica en medios masivos de comunicación, vinculando estos hechos con la rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de la clase política y la administración pública. En tanto, Elizalde (2006), resalta la necesidad de diseñar estrategias de comunicación que contemplen aspectos vinculados a las relaciones sociales donde puedan encontrarse consensos como también aquellas que resulten contrarias a los objetivos del gobierno, a los fines de llegar a todos los públicos en busca de legitimación de las políticas.

Tipos y propósitos de evaluación

La evaluación de las políticas públicas no es un evento singular, discreto, rígido u homogéneo, sino que conlleva una serie de acciones de alcance diverso, con diferentes objetivos, horizontes temporales, cuyos productos pueden variar en su funcionalidad (Acuña, 2016).

En esta línea, la evaluación puede focalizarse en los procesos de producción pública desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y la transparencia en el uso de los recursos públicos. Asimismo, la evaluación puede enfocarse en el análisis de productos, en términos del cumplimiento de las metas previstas en la producción de bienes y servicios públicos a cargo de una institución, como también en la evaluación de resultados que trasciende el ámbito de una institución, para analizar los efectos de la política pública en la población destinataria. Por último, se distinguen

[5] Responsabilización es la rendición de cuentas y evaluación de gestión de valor público (Hintze, 2003). Es un conjunto de reglas, instrumentos y dispositivos formales e informales, a través de los cuales los gobernantes deben rendir cuentas por el ejercicio del poder (Ariznabarreta, K. E. 2005).

otros objetos de evaluación en la gestión pública, como las políticas públicas, los programas y los servicios públicos (SGP. GxR una Visión Sistémica, 2007)[6].

Por su parte, las evaluaciones pueden efectuarse en distintos momentos del desarrollo de un programa o proyecto, ex ante o ex post. El primero tiene como finalidad determinar la factibilidad o prospectiva y los posibles efectos del programa que se quiere encarar. El segundo se enfoca en los efectos provocados por la implementación del mencionado programa. Un tercer momento abarcaría el seguimiento o monitoreo durante la implementación y ejecución del programa.

Finalmente, se detallan a continuación los principales propósitos de la evaluación de acuerdo con Bozzi (2014), a modo de síntesis de los aspectos más relevante asociados a la práctica evaluativa, tratados en este capítulo, y que son la fuente para la definición de las dimensiones de análisis de los programas seleccionados,

- Retroalimentación del ciclo de formulación de políticas o programas con la información producida.
- Mejora gerencial a partir de las observaciones y/o recomendaciones que pudieran surgir de las evaluaciones.
- Mejora de la calidad en los servicios prestados por el sector público.
- Profundización de la rendición de cuenta (responsabilización) a la sociedad por la gestión realizada por parte de los funcionarios.
- Alineación y coherencia entre los programas presupuestarios, la estructura organizativa y los objetivos estratégicos contemplados en las políticas públicas.
- Mejora en la coordinación entre organizaciones públicas.
- Promoción de la inclusión de la perspectiva del ciudadano en el diseño de programas y en el diseño de los instrumentos de evaluación.
- Mejora de la productividad del sector público, legitimando la provisión gubernamental de bienes públicos a los ojos de los usuarios y ciudadanos.

****

Concluyendo, este capítulo presenta los conceptos teóricos vinculados con nuestro objeto de estudio, a partir del cual se formularon las siete dimensiones de análisis de los cuatro programas seleccionados. En este sentido se desarrollaron los conceptos vinculados al Estado y a las políticas públicas como introducción a la esfera pública. Luego se analizaron los ámbitos de la

[6] Ospina Bozzi (2001) propone los siguientes tipos de evaluaciones: (i) desempeño de los funcionarios y empleados públicos -nivel micro; (ii) el funcionamiento de las entidades - nivel meso; (iii) programas ; y (iv) políticas sectoriales - nivel macro.

Universidad de San Andrés

Administración Pública y su transición hacia la Gerencia Pública. Finalmente, se presentó un estado de situación sobre la evaluación y, en particular, en su dimensión sobre de las políticas públicas.

A continuación, se exhiben algunas principales experiencias vinculadas a las prácticas evaluadoras en la administración pública de países en desarrollo de la región, como asimismo de países desarrollados de otras latitudes.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

Capítulo II. Marco contextual y normativo de la evaluación en la Administración Pública

Este apartado desarrolla el marco contextual y normativo de la evaluación en la administración pública. En primer lugar, se ofrece una descripción del desarrollo de la experiencia evaluativa en algunos países de la región y otros del resto del mundo. En segundo lugar, se describe cuál es el desarrollo histórico de la evaluación de políticas en el ámbito de la Administración Pública Nacional argentina. Por último, el capítulo presenta sintéticamente el marco normativo de la evaluación de políticas en nuestro país.

Experiencias en Evaluación de Políticas

La Evaluación en países de la región y en el resto del mundo

Algunos autores destacan la creciente aceptación y difusión de prácticas de evaluación y su incorporación a los sistemas de planificación, presupuestación y gestión, tanto por parte de ministerios, organismos internacionales de financiamiento, organizaciones académicas y profesionales, éstos últimos mediante la transferencia de las buenas prácticas (Acuña, et al, 2016).

En los países de nuestra región, la evaluación de políticas reconoce diferentes modelos de desarrollo institucional, según evidencia el análisis realizado Cunill Grau y Ospina Bozzi (2003). Estos autores identifican dos modelos bien diferenciados de evaluación de políticas implementados en nuestra región: el modelo presupuesto y el modelo plan. El primero, es característico de países como Chile y Uruguay, y se orienta hacia la planificación estratégica de las organizaciones públicas, con un foco en la responsabilización de tipo administrativo y en la producción de información clave para la asignación de los recursos públicos. El segundo, es reconocible en países como Colombia, Costa Rica y Uruguay, y su orientación es hacia la búsqueda de mejoras en el proceso de formulación de políticas, con eje en la transformación de la gestión pública, la rendición de cuentas a la ciudadanía y la democratización del Estado (Zaltsman, 2003). La evaluación de resultados, en el modelo presupuesto, focaliza a nivel de las entidades públicas, mientras que el modelo plan también evalúa resultados de política pública (educación, salud, vivienda, etc.).

Respecto de los niveles de institucionalización de la evaluación de políticas, Cunill Grau y Ospina Bozzi diferencian entre países que cuentan con un sistema nacional de evaluación de la gestión pública y países en donde existen múltiples áreas evaluativas no vinculadas de forma sistémica. Parte del primer grupo, Colombia cuenta el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) máxima autoridad nacional de planificación, que coordina y orienta a los organismos encargados de las cuestiones económicas y sociales del gobierno. El CONPES tiene alto

prestigio y fuerte incidencia en la definición de prioridades en materia de políticas sociales, dando un marco de coherencia sistemática desde las máximas autoridades del Poder Ejecutivo. Ubicado en el segundo grupo, Chile no cuenta con una unidad evaluativa central sino que coordina la evaluación desde la Dirección de Presupuesto (DIPRES) (Repetto, 2010).

Brasil elabora un Plan Plurianual (PPA) de cuatro periodos donde se enmarca el sistema de monitoreo y evaluación. Este sistema está conformado por el Comité de Gestión del PPA y por la Comisión de Monitoreo y Evaluación, responsable de fijar normas y procedimientos sobre el monitoreo y evaluación de programas. Asimismo, los programas tienen Unidades de Monitoreo y Evaluación a cargo de la medición de indicadores asociados a metas y objetivos, como asimismo su desempeño en relación a los objetivos generales de gobierno del PPA. También se realizan evaluaciones de objetivos sectoriales. En relación al uso de la evaluación principalmente está vinculado a la rendición de cuentas, incorporados en el Informe Anual de Evaluación que es remitido al Congreso Nacional. Asimismo, se destina como insumo para la gestión de los programas y la asignación de recursos al plan y a los presupuestos anuales (CIPPEC, 2017).

En el caso de México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es el coordinador responsable de la evaluación de los programas sociales del gobierno federal. El Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) se crea en 2007 cuyo objetivo es institucionalizar las relaciones entre la planificación estratégica y la formulación del presupuesto (CIPPEC, 2017). Elaboran un Programa Anual de Evaluación con la participación de los órganos rectores y jurisdicciones responsables de programas a evaluarse. Las evaluaciones están a cargo de especialistas externos de instituciones académicas y de investigación, entre otros. Los informes son elevados a la Cámara de Diputados y a la Auditoría Superior de la Federación. Asimismo son publicados en la web de la CONEVAL y de los ministerios intervinientes, junto al resto de indicadores seguidos dentro del sistema de monitoreo y evaluación (CIPPEC, 2017).

En la esfera de la coordinación de las políticas públicas, las experiencias en países de la región como Uruguay, Colombia, Chile y México, este último de gran tamaño, y federal como Argentina presentan instancias críticas de coordinación, si bien los países unitarios también enfrentan dificultades en la articulación de coordinación entre el nivel central y los municipios (Acuña, Martínez N. y Repetto, 2010). Repetto (2010), encuentran evidencia de instancias institucionales posibles que lograron distintos grados de coordinación de amplios aspectos y actores de la política social. En el caso de Uruguay en 2005-2010 en el marco de crisis y la búsqueda de mejorar los índices de pobreza y distribución del ingreso, el gobierno a través del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en coordinación con las segundas líneas ministeriales y fuerte capacidad técnica generó reglas y distribución de funciones necesarias para abordar las acciones a

tales fines. Destaca la cultura política nacional del país en busca de acuerdos y la presencia coyuntural de individuos y equipos preparados técnicamente y voluntad política para acordar prioridades políticas.

En cuanto a la difusión, el medio más utilizado en los países de la región es internet y, en menor medida, los medios masivos de comunicación. La literatura (Mora Quirós, 2003; Ospina Bozzi y Ochoa, 2003; Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2003b, citados en Zaltsman, 2003) señala que ello está aparejado con los objetivos más distintivos del "modelo plan" que es la responsabilización de la clase política y la administración pública hacia la ciudadanía.

La Evaluación de políticas en la Administración Pública Nacional

A partir de los '90 se llevaron a cabo distintas iniciativas en evaluación, como la creación del Sistema de Evaluación de Desempeño del Personal del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA); los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa; el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)[7], mecanismos de evaluación y seguimiento del Sistema de Gestión por Resultados, y las evaluaciones encaradas desde los propios ministerios de las áreas de educación, salud, trabajo y ciencia, entre otras (Acuña et al, 2016, 16) (Neirotti, 2016, 12). En general son iniciativas individuales y no tienen carácter sistémico con el resto de la Administración Pública Nacional (Bozzi, 2014).

Otras experiencias en evaluación se registran con la implementación en la Administración pública del modelo de gestión por resultados a partir de 2001, desde la ex Subsecretaría de la Gestión Pública y llega a cubrir el 30% de los organismos del Estado Nacional. Es planteado como un Sistema de Gestión por Resultados y considerado una herramienta efectiva de planificación, de alineación entre los objetivos estratégicos del gobierno y los planes de cada organismo estatal, además de control del Estado (Zaltsman, 2003). Este Sistema se estructura sobre la base de compromisos asumidos por los organismos públicos para el logro de resultados específicos y sistemas de monitoreo del cumplimiento de metas. El mismo contempla diversos instrumentos, como:

- los Acuerdos Programa (AP) (Decreto Nº 992/2001) suscritos por la máxima autoridad de una entidad de la Administración Pública Nacional y el Jefe de Gabinete de Ministros (SGP, 2003).

[7]El Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales –SIEMPRO- se especializa en la evaluación y en la sistematización de información proveniente del monitoreo de programas sociales principalmente del nivel nacional de gobierno y, en ocasiones, evalúa también programas provinciales. Es una fuente de información de gran utilidad para el diagnóstico de necesidades, para la formulación y el ajuste de políticas sociales.

- los Compromisos de Resultados de Gestión (CRG) (Decreto Nº 103/2001) firmados entre los responsables de las distintas áreas operativas y el responsable político de cada organización. Incluyen los resultados a alcanzar por cada gerencia/dirección en un año de gestión y la construcción de indicadores para medición de las metas comprometidas, entre otros (SGP, 2003).
- las Cartas Compromiso con el Ciudadano (CCC) (Decreto Nº 229/2000), en el marco del Programa de Evaluación de la Calidad del Gasto, son suscritas por el máximo responsable de cada organización y el Jefe de Gabinete de Ministros (SGP, 2003). Se implementa un sistema de monitoreo y evaluación del servicio, un dispositivo de quejas y reclamos, consulta de los usuarios a efectos de mejorar la calidad y la receptividad respecto de sus expectativas y demandas (Morán y otros, 2003, citado en Zaltsman 2003).

Por su parte, el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Resultados de la gestión, considerado como un vehículo central de comparación entre lo efectivamente logrado respecto de lo planificado, de identificación de problemas y/o deficiencias y de introducción de las correcciones necesarias (Halliburton y Guerrera, 2002, en Zaltsman 2003), también tiene un rol clave en torno a la responsabilización por parte de las organizaciones públicas con respecto al cumplimiento de resultados comprometidos (SGP, 2003).

En tanto, el Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG)[8] se formula como una herramienta de monitoreo de planes, programas y proyectos sustantivos de los organismos de la administración pública. El SISEG es implementado a través de un tablero de comando que produce información clave para evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas.

Los intentos de vincular los resultados de la evaluación a la asignación presupuestaria no registran gran avance en ese sentido. Algunos autores explican que esa dificultad responde a cuestiones propias de la formulación del presupuesto. La definición de programas, proyectos, objetivos y metas, entre otras categorías, no refleja de manera adecuada la delegación de facultades dentro de cada categoría, ni las responsabilidades asociadas en la ejecución del gasto (Rodríguez Larreta y Repetto, 2000; Ossorio, 2003, Plan Nacional de Modernización del Estado, 2000, citados en Zaltsman, 2003).

A pesar de los avances descriptos, los mecanismos de evaluación utilizados no se integran de forma sistémica sino que, más bien, se observan acciones singulares desde implementadas por

[8] https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/monitorevaluacion.

los diferentes organismos, con autonomía respecto de las demás iniciativas. Las mediciones de resultados obtenidas en el marco del Sistema de Gestión por Resultados no están coordinadas con la evaluación de otras entidades como, por ejemplo, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales,[9] responsable del SIEMPRO, o con evaluaciones de los resultados de la educación que se realizan en el contexto de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa (Zaltsman, 2003, 20). Asimismo, las recomendaciones incluidas en las evaluaciones del SIEMPRO no tienen carácter obligatorio, ni consecuencias asociadas al desempeño de los programas. Tampoco existen mecanismos concretos que incentiven la práctica evaluativa por parte de responsables de políticas o programas destinadas a la población en situación de pobreza (Neirotti, 2001).

Además de las evaluaciones de resultados mencionadas, desde la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, se realiza el seguimiento y la evaluación de la ejecución presupuestaria en términos financieros y físicos, en forma trimestral y anual, que es elevado al HCN a través de la Cuenta de Inversión. La ejecución física incluye la cuantificación de metas en términos de productos/servicios fijadas para un ejercicio fiscal en cumplimiento de los objetivos del organismo con vinculación a los objetivos de gobierno. A su vez se efectúa un seguimiento de la ejecución en el marco del Presupuesto Orientado a Resultados (PoR), mediante indicadores de gestión vinculados al cumplimiento de los objetivos de la política. Se pretende alcanzar la construcción del concepto de cadena de valor público (insumos-procesos-productos-resultados)[10].

La Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) a través de la Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional promueve, desde 2007, acciones destinadas a generar una nueva cultura organizacional centrada en la evaluación de la calidad de la gestión, en el marco del modelo de Gestión por Resultados (GpR). Se instrumenta mediante el Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo- Apoyo a la Implementación de la Gestión para Resultados en la Administración Pública Nacional (PRODEV) del BID. En 2012 se refuerza con el trabajo coordinado entre la Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional, la ex Subsecretaría de Gestión y Empleo Público (ambas de la JGM) y la Subsecretaría de Presupuesto del ex Ministerio de Economía.

En 2013 la Jefatura de Gabinete de Ministros crea el Programa de Evaluación de Políticas Públicas mediante la Resolución Nº 416/13, a fin de institucionalizar los procesos de evaluación de las políticas públicas en la Administración Pública Nacional y potenciar las capacidades para su

[9] El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales está conformado por el Ministerio de Desarrollo Social, los Ministerios de Trabajo, Educación, Salud y Economía.
[10] https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2016/tomoii/indicadores.htm.

desarrollo con miras a mejorar la gobernabilidad, la calidad de las políticas y los resultados en la gestión de los asuntos públicos.

El programa intenta introducir la evaluación como tema dentro de los organismos, no nace como un órgano evaluador. Busca poner en valor las evaluaciones elaboradas en la administración pública y en tal sentido se constituye el Banco de Evaluaciones[11] a través del cual se difunden numerosas evaluaciones puestas a disposición por diferentes organismos públicos. Asimismo, se trabaja en el armado de redes entre los especialistas en evaluación y se organizó un taller de evaluación de impacto junto con la Universidad de La Plata.

El programa elabora un Manual de Evaluación de Políticas Públicas[12] cuyo contenido fue validado por ministerios con experiencia evaluativa y en 2015 se concreta el Manual de la Jefatura de Gabinete del Programa Evaluación con el aval de las áreas más importantes. El objetivo del manual es sentar una base común en relación a la evaluación de políticas acorde al propósito del programa. No fija ni recomienda ninguna metodología ya que el programa entiende que cada evaluación requiere de una metodología distinta.

También, se realizaron evaluaciones de cuatro programas mediante consultores externos, financiadas desde el Banco Interamericano de Desarrollo[13], debido a que el programa aún debía fortalecer su equipo, además de generar conocimientos y experiencia en ese sentido.

En 2015 la Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda elaboran un documento "La comunicación de las políticas públicas incluidas en el presupuesto", que analiza de manera transversal el presupuesto nacional. Toma como objeto de análisis quince políticas de gobierno (discapacidad, juventud, pymes, cooperativas, niñez y adolescencia, acciones de empleo, mejora del ambiente, seguridad en fronteras, entre otras), en las que participan diferentes programas, actividades o transferencias realizadas por uno o más ministerios o entidades públicas. Su objetivo principal es facilitar la comunicación a la población de los contenidos del proyecto de presupuesto de la Administración Pública Nacional para el año 2015. No obstante, no tuvo continuidad luego del cambio de autoridades del gobierno.

Otra iniciativa externa a sector estatal, a cargo de la Red Argentina de Evaluación – EvaluAR (2016), asociación civil integrada por profesionales del área, es la confección de un Mapa diagnóstico de la evaluación en Argentina[14].

---

[11] https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/bancodeevaluaciones

[12] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/modernizacion_gestion_por_resultados_manual_base_para_la_evaluacion_de_politicas_publicas_2016.pdf

[13] https://www.argentina.gob.ar/buscar/evaluaciones%20de%20programas?page=3

A su vez, dentro de la Administración Nacional, también, es importante destacar la existencia de experiencias de muy larga data, con lógicas y características propias, en sectores como el de salud, educación (Dirección Nacional de Información y Evaluación de Calidad Educativa - DINIECE), trabajo[15] (Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial), desarrollo social (SIEMPRO) y ciencia y tecnología (Programa de Evaluación Institucional), entre otros.

También hay experiencias a nivel de programas en el marco de una política pública, como el caso del Programa Conectar Igualdad cuya evaluación tiene otra complejidad por el carácter federal del país. Se desarrolla un área destinada a evaluación educativa que no dependía del Ministerio de Educación, con evaluaciones que luego se intercambiaron con las realizadas en el ministerio. El equipo de evaluación estaba conformado por profesionales de mucha experiencia. La agenda evaluativa del programa Conectar Igualdad, de carácter federal, incluye diferentes actores involucrados como las madres y padres, los chicos, los docentes y los directivos. También involucra evaluar diferentes momentos, el primero cuando llega la notebook y el segundo cuando se desarrolla la capacitación en las aulas para un uso satisfactorio. Se utiliza un modelo de cuestionario, elaborado para tales fines, que se aplica a una muestra representativa a nivel nacional de las escuelas según el nivel de vulnerabilidad, a fin de poder seguir el desempeño del programa en contextos socio educativos y socio económicos muy distintos.

La capacidad evaluativa que se fue generando en el propio Estado difiere en general de las áreas de evaluación de proyectos financiados con crédito externo. El tema de evaluación funciona como una red de especialistas y bajo una lógica de comunidades evaluativas que no la consideran un control (Mazzola).

Desde el Poder Legislativo también se gestaron acciones vinculadas a la práctica de evaluación. En 2015 se elabora un proyecto de ley de creación de la Agencia Nacional de Evaluación de Políticas Públicas. Su principal objetivo es realizar evaluaciones de impacto a fin de proveer información clave sobre la marcha de las políticas, para la toma de decisiones y la rendición de cuentas a la ciudadanía[16].

Hubo otros antecedentes, como un proyecto de ley que relacionaba el proceso evaluativo y el presupuesto nacional llamado "Evaluación Obligatoria de Programas Sociales y Creación de la Agencia Nacional de Evaluación" (3046-D-2010). Otro precedente, denominado "Agencia Nacional

---

[14] http://www.politicaspublicas.uncu.edu.ar/upload/Diagnostico_Evaluacion_de_PP_en_Argentina.pdf.

[15] Según Neirotti (2000), en base a un análisis de información correspondiente al periodo 1995-1999, la cartera de Trabajo fue la que tuvo la más alta proporción de su gasto sujeta a evaluaciones de algún tipo.

[16] Expediente S- 2422/15 Proyecto de Ley que crea la Agencia Nacional de Evaluación de Políticas Públicas de autoría del Senador Juan Abal Medina. Actualmente perdió estado parlamentario por no finalizar su proceso de tratamiento legislativo.
http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/2422.15/S/P

de Evaluación de políticas y programas de desarrollo social" (2268-D-2011), diseñaba un sistema de evaluación de desempeño con alcance provincial (Acuña et al., 2016).

En conclusión, diversos autores han señalado el carácter disperso e inorgánico de la evaluación de políticas en la APN, limitada en su alcance a eventos evaluativos de carácter individual en el nivel sectorial, organizacional y de programas (Ospina Bozzi, 2001; (Zaltsman, 2003). Asimismo, si bien el período 2003-2015 registra avances significativos en cuanto al desarrollo de la función evaluación en la APN, en general, estos se dieron de manera descoordinada y desigual (Neirotti, 2016, 21).

Desde una perspectiva regional, nuestro país presenta un menor nivel de desarrollo en materia de evaluación respecto de otros países de América Latina (García López y García Moreno 2010 citado en Acuña et al 2016)[17]. En este sentido, una medición de resultados implementada desde el PRODEV del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en diversos países de América Latina y el Caribe (ALC), informa que Argentina muestran progresos en diversas áreas, como la de planificación donde se observa la realización de planes de largo y mediano plazo de carácter sectorial[18]. En relación al Presupuesto por Resultados (PpR) se observa la continuidad con la elaboración del Presupuesto Plurianual y en cuanto el Programa de Evaluación de Calidad del Gasto sostiene la aplicación de indicadores de desempeño de programas de varias jurisdicciones. Con respecto al seguimiento y evaluación de la gestión se señala un progreso limitado en relación a las capacidades institucionales de seguimiento y evaluación de la gestión pública. Aunque destacan los cursos de capacitación en evaluación de políticas públicas organizados por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Marco normativo en la Administración Pública Nacional

Este apartado detalla los actos legales principales que se refieren a la administración pública y en particular a los sistemas presupuestarios, financiero, de control y evaluación de las acciones del gobierno. Como marco general, la Constitución Nacional refiere, en particular, a las responsabilidades de los poderes Legislativo y Ejecutivo en relación a la formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto del sector público nacional. Pone a cargo del primero la aprobación y control y en cabeza del Poder Ejecutivo la formulación y ejecución. En cuanto al

[17] La medición realizada por García López y García Moreno (2010) mediante metodología de evaluación del PRODEV, arroja que Argentina se encontraba en 2010 en la posición décimo-tercera en materia de monitoreo y evaluación entre veinticinco países analizados de América Latina.

[18] Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020; el Plan Argentina Innovadora 2020 de Ciencia, Tecnología e Innovación; Plan de Turismo 2020; Plan Industrial 2020; Plan Territorial 2020.

Poder Legislativo le asigna el control externo[19] a través de la Auditoría General de la Nación, como su asesor técnico.

La Ley Nº 24.156/92 de Administración Financiera y de los Sistemas de control del Sector Público fija como uno de sus objetivos el desarrollo de sistemas que proporcionen información financiera, oportuna y confiable del sector público y la evaluación de la gestión de los responsables de áreas administrativas (artículo 4º).

El control externo bajo la responsabilidad de la Auditoría General de la Nación abarca auditorias financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones. Como asimismo, el desarrollo de procedimientos que aseguren la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los responsables jurisdiccionales (inciso d.iii art. 4º).

La evaluación de la ejecución del presupuesto nacional está a cargo de la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda en tanto órgano rector del sistema presupuestario (art. 44). El decreto reglamentario Nº 1344/07 fija como técnica para la formulación del presupuesto de la Administración Nacional a la estructuración por programas que identifiquen los bienes y servicios que produzcan hacia su interior, los créditos necesarios para ello y el responsable de dicha unidad de ejecución (art.14).

La Ley Nº 25.152/99 de Administración de los Recursos Públicos o de Solvencia Fiscal, establece ciertas medidas a fin de avanzar en el proceso de reforma del Estado y aumentar la eficiencia y calidad de la gestión pública. Entre los aspectos vinculados al objeto del presente trabajo se destacan la creación de los Acuerdos Programa, a cargo del Jefe de Gabinete de Ministros, y el Programa de Evaluación de Calidad del Gasto con el objeto de incrementar la calidad de los servicios a cargo del Estado. Esto se alcanza mediante la evaluación sistemática de los costos de los mismos en relación a sus resultados, la mejora en el desempeño gerencial y el aumento de la eficiencia de los organismos públicos. Este programa depende del área de la Jefatura de Gabinete de Ministros con la participación de la Secretaría de Hacienda, en función de su responsabilidad en el subsistema del presupuesto nacional (art.5º).

La Ley Nº 24.354//94 del Sistema Nacional de Inversiones Públicas establece que las áreas a cargo de proyectos de inversión pública de cada jurisdicción o entidad del sector público nacional deben llevar el control físico – financiero y la evaluación expost de los proyectos (art. 7º) y el órgano rector del sistema debe controlar la evaluación ex post realizada (art. 5º).

---

[19] El control interno está a cargo de la Sindicatura General de la Nación dentro del Poder Ejecutivo (art. 100 Ley 24.156).

La Ley de Ministerios Ley Nº 22.520/81 y modificaciones, le otorga a la JGM, entre otras atribuciones, la facultad para coordinar y controlar las actividades de los ministerios a fin de obtener coherencia en el accionar de la administración e incrementar su eficacia y entender en la difusión de la actividad del Poder Ejecutivo Nacional.

El Decreto 22/2011 pone a cargo de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la JGM el proceso de monitoreo y evaluación de la ejecución de las políticas públicas; la articulación de los sistemas de evaluación sectoriales con los organismos de la Administración Pública Nacional (APN); el desarrollo de un sistema de seguimiento de los programas de gobierno estableciendo indicadores clave de las políticas prioritarias para la toma de decisiones y el establecimiento y coordinación de un canal permanente de intercambio con los sistemas de información y monitoreo de los planes para posibilitar la correcta evaluación del impacto de la implementación de las políticas de la jurisdicción.

Además, tiene a su cargo entender en la evaluación y priorización del gasto efectuando el diagnóstico y seguimiento permanente de sus efectos sobre las condiciones de vida de la población. Esta función es ejercida mediante la Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional.

La Resolución Nº 416/2013 crea el Programa de Evaluación de Políticas Públicas en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros. El objetivo es institucionalizar los procesos de evaluación de políticas públicas en la Administración Pública Nacional.

Universidad de
SanAndrés

*****

Concluyendo, este capítulo ha presentado las principales características de la implementación de la evaluación de políticas en la administración pública de países de la región estudiadas por distintos autores y que son pertinentes en el marco del presente trabajo. Además, también se ha descripto el desarrollo histórico que ha tenido la evaluación de políticas en la Administración pública nacional. Por último, se expuso sintéticamente el marco normativo que rige la evaluación de políticas en nuestro país.

Capítulo IV. Análisis de casos

Este capítulo presenta una breve descripción de cada uno de los casos seleccionados con el objeto de contextualizar e introducir el análisis que se desarrolla a continuación. A tales efectos se examina cada programa elegido desde la perspectiva de siete dimensiones relevantes para el análisis de la práctica de la evaluación de políticas y programas, conforme a la revisión de la literatura especializada realizada en el según Capítulo I y en relación con la evidencia que surge de las entrevistas realizadas y la documentación analizada.

Caracterización de los Programas analizados

Programa Fortalecimiento Institucional de la escuela secundaria

El programa se inicia en el año 2001 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través del Ministerio de Educación. Inicialmente se llamó programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Media, posteriormente de acuerdo a cambios en el ámbito educativo se adecuó la denominación del programa a las nuevas pautas educativas.

El programa promueve el desarrollo de proyectos institucionales escolares que contribuyan al mejoramiento de la oferta educativa global de la escuela, a la identificación de problemas y a la generación de propuestas para abordarlos. Los establecimientos alcanzados por el programa, en un comienzo, eran 145.122 dependientes de la Dirección de Área de Educación Media y Técnica, 9 dependientes de la Dirección de Educación Artística y 14 dependientes de la Dirección de Educación Superior (Informe SIME, 2001). El objetivo del mismo es atender ciertas dificultades de la escuela secundaria contemporánea; fundamentalmente, el alto índice de abandono, el bajo rendimiento académico en los primeros años y la heterogeneidad en la calidad de las propuestas de enseñanza (otras problemáticas identificadas desde el programa refieren a cuestiones de la organización escolar).

En este marco, el programa se propone asistir financiera y técnicamente a todas las escuelas secundarias de todas las modalidades de enseñanza. La propuesta fomenta la creación y el desarrollo de proyectos institucionales por parte de cada escuela, con la participación de docentes, directivos y la asistencia de profesionales especializados del programa. El equipo de conducción promueve espacios donde los docentes puedan plantear distintas iniciativas en función de un diagnóstico institucional realizado por sus miembros en conjunto, que contribuya a elevar la oferta pedagógica de la escuela, mediante la formulación de proyectos destinados a la mejora del desenvolvimiento escolar como también en la convivencia, a través de actividades como el arte, murgas, danza, coros y orquestas, entre otras. Estas son consideradas puentes para generar el interés

y permanencia de los alumnos en el aula complementado con un acompañamiento por parte de los profesores en su escolarización.

Para concretar lo anterior, el programa brinda asistencia técnica a las instituciones educativas para el diseño, la implementación y la evaluación de los proyectos institucionales. El financiamiento se efectiviza mediante "módulos institucionales" que es una unidad de medida de las horas involucradas en el desarrollo de estas actividades. Además, el programa se orienta a fortalecer la articulación con otros proyectos y programas que la escuela gestione.

Programa Nacional de Desarrollo Infantil "Primeros Años"[20]

Primeros Años es un programa interministerial que forma parte del Plan Nacional de Primera Infancia. Se implementa a partir de un Convenio firmado en noviembre del año 2005 entre el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud, y el Ministerio de Educación de la Nación. El objetivo del convenio es desarrollar acciones integrales para acompañar y fortalecer a las Familias en la crianza de los niños y las niñas de 0 a 4 años, a través de la consolidación de entornos protectores de derechos. A tales fines, se pone en marcha una Mesa Técnica Interministerial[21], convocada desde el Consejo Coordinador de Políticas Sociales, que permitió el trabajo mancomunado de representantes de todos los organismos de gobierno y la participación de niñas/os y adolescentes de distintos puntos del país.

En el año 2009, se incorporan el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Justicia, con el objetivo de profundizar y fortalecer los aspectos relacionados con el desarrollo y la certificación de capacidades para el trabajo con las familias y la comunidad; además de la promoción y difusión de los derechos humanos y la inclusión social con enfoque de género.

El programa asume el paradigma sobre la niñez y adolescencia consagrado por la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) ratificada en nuestro país mediante la Ley Nº 23.849/90, fortalecido luego por la Ley Nª 26.061/06 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que redefine el vínculo con la niñez, contempla al grupo de 0 a 8 años y establece un nuevo modelo de intervención estatal, con una perspectiva integradora sobre la política social, que incluye además de la asistencia social, acciones en educación, salud y seguridad social (Informe de gestión CNCPS, 2011). Esta ley crea el Sistema de Protección Integral de

---

[20] https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/primerosanios. Esta web ofrece un listado de diversos estudios sobre evaluaciones sectoriales de la administración pública con sus respectivos responsables institucionales y acceso a los documentos
https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/bibliotecadeevaluaciones

[21] Ministerios de Desarrollo Social, Economía y Producción, Educación, Ciencia y Tecnología, Interior, Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Salud, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Justicia; Secretarías de Cultura, Turismo, Deporte; Sedronar, y el INDEC. Néstor López. (et ál.), Fundación Arcor. 2012.

Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, conformado por tres niveles. El Nacional, especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia; el Federal que propicia la articulación y concertación para el diseño, planificación e implementación de políticas públicas en todo el país; y el Provincial responsable de la planificación y ejecución de las políticas de la niñez (Ministerios de Economía, Finanzas, UNICEF. 2012).

En este marco conceptual, el objetivo general del Programa es generar condiciones familiares, comunitarias e institucionales para promover el desarrollo infantil temprano, desde un abordaje integral, a partir de la construcción de entornos protectores de los derechos de la niñez.

La implementación del programa se realiza en un contexto socioeconómico afectado por las políticas aplicadas en décadas pasadas. En 2005, los valores de la pobreza e indigencia seguían siendo altos, el 47,1% de los/as niños/as de 15 años eran pobres y el 17,8%, indigentes. En 2002 habían alcanzado al 54% y 27.7% de la población de los aglomerados urbanos principales, con condiciones de vida más vulnerable en la población infantil, reduciéndose hacia el 2011 al 8,3% (Carli 2004, citado en Informe Gestión, CNCPS, 2011). Di Virgilio, (2012) explica que en parte esa caída de la pobreza responde a la reducción sostenida de la tasa de desempleo del 25% al 6,7% entre el 2001 y 2011, como también por el aumento del salario mínimo del $200 a $2.300. No obstante, la concentración en la distribución del ingreso impactaba en el desarrollo pleno de las niñas y niños, el quintil de menores ingresos accedía al 4,2% del ingreso total, en tanto que el 20% de los hogares de más altos ingresos recibe el 48,2% del total de ingresos, por lo que era necesario la implementación de acciones que dieran garantía en el acceso a la igualdad de oportunidades (Di Virgilio, 2012).

En este contexto, se organiza bajo el paradigma de políticas públicas integrales, una estrategia de articulación intersectorial y de abordaje territorial. El programa, hacia 2013 se desarrollaba en 19 provincias y 107 localidades, lo que corresponde a aproximadamente a 205 espacios de sostén y acompañamiento en el que participan unas 15.000 familias (Ministerios de Economía, Finanzas, UNICEF, 2012, 5).

El programa consta de tres ejes, el primero es el desarrollo de Proyectos Participativos Locales cuyas acciones se centran en la atención de las/os niñas/os de 0 a 4 años como sujetos de derecho, promoviendo entornos apropiados para su desarrollo, y acompaña a las familias en su rol protagónico de crianza e involucra a la comunidad. A tales fines, aporta información y estrategias que permiten repensar las prácticas, provee material didáctico y bienes culturales, como obras de literatura infantil y juguetes, entre otros.

El segundo eje es la capacitación de los Facilitadora/es del desarrollo infantil temprano, que convoca a las familias y habilita espacios comunitarios de apoyo en la crianza, donde intercambian

experiencias, se brinda asesoramiento e información, y se establecen lazos solidarios. Las/os facilitadora/es reciben una Certificación de Competencias Laborales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero y del ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El tercer eje es la constitución y fortalecimiento de redes de actores sociales, la conformación de mesas locales, con funcionamiento regular y capacidad instalada para la gestión asociada de Proyectos Participativos Locales. Promueve la participación y organización comunitaria para la construcción de entornos protectores de los derechos de la infancia.

A modo de referencia, la Inversión Social en Primera Infancia (ISPI) en 2009 a nivel del Estado argentino, que incluye Nación, provincias y ciudad de Buenos Aires, representó el 1,5% del PIB. Para las provincias implica el 6,3% del Gasto Provincial Total y a nivel nacional el 0,5% del PIB (Ministerios Economía y Finanzas, UNICEF, 2012).

La primera infancia en la Argentina está conformada por 6 millones de niñas/os, de los cuales más del 60% residen en la Ciudad de Buenos Aires, en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, en conjunto representan el 15% de la población, según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en el 2010 (Ministerios Economía y Finanzas, UNICEF, 2012).

Plan Nacer-Sumar[22]

El Plan Nacer-Sumar se crea en 2004, con el objetivo de reforzar la cobertura universal del derecho a la salud, incrementar el acceso a la atención médica con equidad, mejorar la calidad en servicios priorizados por el programa y contribuir al descenso de la morbimortalidad materno infantil. El programa es una estrategia de priorización de prestaciones, grupos poblacionales y financiamiento basado en resultados. La selección de la población objetivo materno infantil, mujeres embarazadas y niñas y niños de hasta 6 años, para la primer etapa del plan, se realizó en base al análisis de estadísticas vitales, estudios de carga de enfermedad, estadísticas epidemiológicas, y encuestas de salud, entre otras fuentes. Se focalizó inicialmente en las nueve provincias del Noreste y Noroeste del país por presentar los indicadores sociales y sanitarios más desfavorables.

Este programa se enmarca en la tendencia mundial sobre la necesidad de focalizar en la atención de la salud de la madre y el niño/a, entendida como una problemática sanitaria que debe ser cubierta por el Estado, formando parte de los compromisos considerados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El plan diseñado por Argentina incorpora aspectos destinados a la mejora

[22] http://www.msal.gob.ar/sumar/index.php/institucional/biblioteca-de-investigaciones-y-estudios-del-programa-sumar

de la equidad interprovincial en la salud infantil y materna, respecto del debate generado a nivel internacional que no incluía asimetrías regionales.

Al inicio del programa el 74% de los menores de 6 años en la Argentina no tenía obra social. En el año 2000, dos tercios de las muertes infantiles en el país eran neonatales, y el 60% de las defunciones de niñas/os recién nacidas/os podían haberse evitado con un adecuado control del embarazo, una atención adecuada del parto, y un diagnóstico y tratamiento precoz.

Posteriormente, se extiende el alcance del Plan a nivel nacional y pasa a llamarse Nacer-Sumar, ampliando la cobertura de salud para toda la población, priorizando la disminución de las tasas de mortalidad materna e infantil, el fomento de la equidad y la igualdad en el acceso a la salud.

Los principales objetivos del Plan extendido son: profundizar el cuidado de la salud de las/os niñas/os en toda la etapa escolar y durante la adolescencia; mejorar el cuidado integral de la salud del adulto promoviendo controles preventivos; crear y desarrollar los seguros de salud provinciales destinados a la población más vulnerable. También promueve la participación social, la transparencia en el uso de los recursos y la concientización sobre el ejercicio de los derechos de la salud.

El plan plantea la prestación de un conjunto de áreas de salud priorizadas enmarcadas en un Paquete Básico de Servicios (PBS), orientados a garantizar la cobertura efectiva y a maximizar la calidad de los servicios priorizados, además del monitoreo y la evaluación de los resultados alcanzados.

Las transferencias de Nación a Provincias en concepto de cápitas, deben destinarse para el pago de las prestaciones priorizadas por el plan, brindadas por establecimientos de salud. El pago a estos efectores[23] se calculan en función de la facturación de las prestaciones brindadas dentro del Programa, sumados a los incentivos monetarios según el desenvolvimiento de cada efector, y autorizado por cada provincia. Las transferencias de Nación en concepto de cápita, tienen dos componentes, el 60% responde a la inscripción del destinatario y el saldo se paga luego del cumplimiento de metas sanitarias medidas a través de quince indicadores de desempeño (trazadoras). Estos miden y evalúan la efectividad en la detección y cuidado del embarazo, control de la salud y vacunación del niño/a.

[23] Se considera efector a la institución de salud que acredita elegibilidad en términos de su capacidad para proveer los servicios cubiertos bajo el Plan Nacer-Sumar; primordialmente Centro de atención primaria de la salud (CAPS) y hospitales. Ministerio de Salud, 2012.

En las jurisdicciones, los Seguros Provinciales de Salud[24] trasfieren a los efectores los recursos recibidos del Plan Nacer-Sumar, bajo la modalidad de "pago por prestación", y esos ingresos son adicionales a los que los prestadores reciben en su presupuesto histórico y son pensados para cubrir las brechas de cobertura efectiva identificadas.

El Plan Nacer-Sumar cuenta con una población objetivo de más de 14 millones de personas en todo el país. El sector de la Seguridad Social en Argentina provee cobertura de salud a cerca de 24 millones de personas y las obras sociales provinciales a más de 7,2 millones de afiliados en las 24 jurisdicciones (23 provincias y C.A.B.A.) (Ministerio de Salud, 2013b).

El financiamiento del plan en sus inicios provenía de un crédito del Banco Mundial, pero a partir del año 2009 se incorporan fondos de las provincias y de la nación con una participación de alrededor del 15% y 25% respectivamente.

Asignación Universal por Hijo. AUH

El Decreto Nº 1602/09 incorpora a la AUH dentro del Régimen de Asignaciones Familiares establecido por la Ley Nº 24.714, como un subsistema no contributivo, otorgando a las asignaciones familiares el carácter de derecho universal más allá del vínculo con el mercado laboral. El organismo a cargo es la ANSES responsable del sistema de asignaciones y previsión social, y su ejecución es compartida con las provincias quienes deben cubrir las condicionalidades del programa en la prestación en educación y salud.

Por primera vez, a nivel nacional, una política social no tiene como eje excluyente al mercado de trabajo. La evolución de la economía, la falta de generación de nuevos puestos de trabajo, el avance del enfoque de derechos y las condiciones de desigualdad estructural en las capacidades de los gobiernos subnacionales, derivó en la decisión para la implementación de este tipo de políticas sociales de carácter universal centralizada en la infancia. Esta decisión busca asegurar condiciones básicas en el acceso a derechos universales a las personas, mayor equidad y tratar de cortar con la reproducción intergeneracional de situaciones de exclusión social, (Mazzola, 2015).

La autora destaca que su implementación se enmarca en un paso hacia una nueva corriente conceptual y de resolución de la cuestión de la infancia. Desde el punto de vista de análisis histórico, la implementación de la AUH contribuye a gestar la superación del paradigma

[24] El Plan Nacer–Sumar separa las funciones de compra y la de provisión de servicios de salud, en este marco las Unidades de Gestión del Seguro Provincial colaboran en la supervisión y control de la ejecución de los fondos por los efectores (Ministerio de Salud, 2013b).

"protección restringida de la infancia"[25] adoptada a partir de la vuelta a la democracia, siguiendo conceptos de la Convención Internacional de los Derechos del Niño de 1989 e incorporados en la reforma constitucional de 1994, hacia la nueva corriente de "protección ampliada" de la infancia. Esta requiere de una política social que incorpore cuestiones que hacen al derecho de las niñas, niños y adolescentes, recupera el rol de la Nación[26] como nivelador de inequidades, adopta un enfoque de justicia distributiva y nuevas reglas de juego. En este marco, también se sancionan diversas leyes como la Ley Nº 26.061/05 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que rige el acceso a una buena calidad de vida, educación y cobertura de la seguridad social; la Ley Nº 27.160/15 que fija la actualización automática de los montos de la AUH y AAF, también la Ley Nº 26.390/08 de erradicación del trabajo infantil. Se crea el Sistema de protección integral de derechos del niño, se crea la figura del Defensor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, entre otros.

El programa surge como respuesta a una situación donde la reducción de los altos niveles de la indigencia (27,5%) y la pobreza (57,5%) registrados en 2002 habían encontrado un piso desde 2006 a pesar del crecimiento económico y la generación de empleo que se venía produciendo desde 2003 (Mario, 2015). Este programa había sido propuesto también por otros sectores de la política, por sindicatos y algunas provincias, como Mendoza, que lo habían implementado luego de ver experiencias en países de la región como en Brasil y México.

El programa Asignación Universal por Hijo para Social (AUH) se efectiviza a través de transferencias monetarias y tiene alcance hasta un máximo de cinco hija/os, menores de dieciocho años cuyo adulta/o responsable es asalariada/o no registrada/o, empleado en casas particulares con ingresos inferiores al salario mínimo vital y móvil (SMVM), desempleada/o, monotributista social, y a mujeres embarazadas. La transferencia de ingresos es mensual y condicionada, equivalente al 80% del total de la asignación, el resto se paga una vez al año luego de certificar el cumplimiento del plan de vacunación y de la asistencia a la escuela por parte de la niña/o. La asignación alcanza a más de 3,5 millones de niñas y niños hasta 17 años y 81 mil embarazadas (Mazzola, 2015) y la inversión pública equivale al 1% del producto bruto interno.

[25] Los distintos paradigmas de la infancia que sustentaron las políticas sociales y que configuraron un determinado rol del Estado durante el siglo XX e inicio del XXI en Argentina y en diversos países de América Latina, se denominan "situación irregular" (1860-1944 y 1966-1983); "normalización" (1945-1955) y "protección restringida" (1990-2002). Mazzola, 2015, 32-33.

[26] La autora sostiene que las cuestiones de equidad debe estar a cargo de la Nación (Mazzola, 2015).

Análisis empírico de la evaluación en los Programas

El análisis comparativo de los cuatro Programas incluidos en esta investigación se estructuró en torno a siete dimensiones fundamentales de la evaluación de políticas públicas, a partir de las cuales se realizó la indagación a informantes clave y se organizó el material compilado en entrevistas y documentos oficiales. En este sentido, las dimensiones conceptuales propuestas son: 1. Planificación y Evaluación; 2. Aprendizaje-Retroalimentación; 3. Mejora de la gestión/servicios; 4. Coordinación; 5. Reacciones al programa; 6. Comunicación de los resultados y Responsabilización; 7. Sustentabilidad de la evaluación. A continuación, se desarrolla el análisis empírico según las dimensiones propuestas.

Una síntesis de la evidencia empírica recabada se encuentra presentada en ANEXO IV.

1- Planificación y Evaluación

Una de las definiciones vistas en el estado de situación del Capítulo I, expresa que la política pública puede pensarse como el campo de acción del Estado, un proceso de conversión, un ciclo de actividades y un conjunto de impactos (Martínez Nogueira, 1995). Ese ciclo puede verse como una sucesión de etapas entre las que figuran la planificación de las políticas públicas, la ejecución y la evaluación de las mismas. Desde la perspectiva del ciclo de políticas, el análisis de las políticas demanda una comprensión adecuada de los factores que fueron, como actores, demandas, valores y recursos, contemplados al momento de problematizar la situación social y que se desea modificar (Martínez Nogueira, 1995). En este marco, se presenta a continuación lo observado en los casos analizados.

<u>a) Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Secundaria</u>. Desde su origen, el programa contempla la etapa de evaluación como factor relevante a su implementación. En este sentido, una ex coordinadora del programa entrevistada manifiesta que "*el programa tenía que ser lo mejor posible. Se tenía que evaluar al finalizar el ciclo escolar para ver si se reformulaba. La tarea no era sencilla y había que reformular todo el tiempo por dónde seguir*".

El programa establece como objetivos de la evaluación la mejora de los procesos de gestión y de los resultados de desempeño en la disminución del abandono escolar. Para ello, propone un mecanismo de evaluación dinámico y continuo de los proyectos escolares financiados mediante módulos institucionales. En este sentido, la funcionaria entrevistada expresa que "*las evaluaciones eran el motivo del trabajo y la base del programa… el programa ofrecía ver lo que pasa en la escuela… qué les pasa en las escuelas con el programa y con los proyectos, qué resuelven, cómo podemos acompañarlas, cómo reformulamos nuestra intervención pedagógica.*" Para cumplir este objetivo, el programa crea el Sistema de Información de Monitoreo y Evaluación (SIME), a cargo

de la planificación y desarrollo de las evaluaciones (Di Virgilio. 2001). Asimismo, El diseño del sistema de monitoreo y evaluación abarca distintas dimensiones de la problemática de gestión del programa y utiliza indicadores para el análisis de los procesos como también de los resultados del programa. A los efectos de la comparación de los avances en cada dimensión de estudio, utiliza la línea de base al año 2000. Se utilizan fichas que cada escuela debe completar con datos de los proyectos desarrollados en el marco del programa y objeto de evaluación en el marco del SIME.

La unidad mínima de evaluación son los proyectos que las escuelas diseñan e implementan en el marco del programa, considerando el contexto institucional y comunitario en el cual estos se desarrollan. El proceso de evaluación incluye la revisión de los instrumentos utilizados, a fin de mejorarlos y enriquecer la información producida en esa etapa. La planificación de la evaluación se formalizaba mediante un acta por firmada por todos los actores intervinientes, docentes, supervisores, directivos, asistentes técnicos y funcionarios del ministerio.

A modo de balance sobre la evaluación del programa, la ex Coordinadora General entrevistada afirma que "q*uizá los índices no habían mejorado tanto para la interacción que había habido, pero qué hubiera sido de la escuela sin la inclusión del programa. Es difícil saberlo, muy difícil de medir. La medición es tan complicada, no lo pudimos terminar de resolver…"*

b) Primeros Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años. Este programa también reconoce a la evaluación como parte constitutiva de la gestión integral del mismo. Esta está concebida como un proceso permanente que acompaña la ejecución de las acciones en todos sus niveles, con el fin de generar conocimiento y aprendizaje para la toma de decisiones. La producción de información sobre los resultados obtenidos luego de las intervenciones tiene una complejidad particular debido a la naturaleza del programa, dado su alcance y la participación de múltiples actores en los distintos niveles de gobierno y sectores. En tal sentido, la planificación de la evaluación considera una perspectiva integral de todas sus dimensiones y actores que intervienen: representantes de los Ministerios, Equipos Técnicos, integrantes de los Espacios Intersectoriales Locales, Organizaciones de la Sociedad Civil, referentes locales, Coordinadores/as de Facilitadores/as, Facilitadores/as, Familias, miembros de la comunidad), que incluyen líneas de acción vinculadas a los objetivos y metas del programa (Informe de Gestión, 2011), en concordancia con la contextualización al momento de la evaluación recomendada por Martínez Nogueira (et. al., 2010).

Asimismo, el programa prevé desde el inicio la inclusión no sólo de aquellos objetivos propios del programa, sino también, de aquellos que surgen de las necesidades específicas de otros Ministerios y de los proyectos locales. A modo de ejemplo, el Ministerio de Educación plantea la necesidad de cubrir a las/os niñas/os de 5 años en la enseñanza inicial ya que había 30.000 niñas/os

fuera del sistema, en un contexto en donde la implementación de la AUH generó una demanda creciente de establecimientos. En este sentido, la ex Coordinadora General del programa entrevistada manifiesta que *"el programa trabajó mucho localmente. Tanto es así que hubo que crear más jardines por la demanda sobre todo para cuatro años, también arrastrada por la AUH".*

Por su parte, el Ministerio de Salud plantea que uno de los objetivos del programa debe ser el control y exigencia del cumplimiento del calendario anual de vacunas y la promoción de la lactancia materna. También el programa incorpora proyectos generados localmente, elaborados por los facilitadores con las familias, destinados por ejemplo al equipamiento de espacios, de casas comunitarias, o relacionados a algunas de las líneas de trabajo del programa.

La etapa de evaluación se plantea desde el primer momento como un proyecto dentro del programa y, a partir del año 2009, su ejercicio se vuelve central, capitalizando la experiencia obtenida en la fase inicial. El seguimiento de las acciones es trimestral y las evaluaciones se sistematizan de forma anual, identificando problemas encontrados, causas y soluciones posibles. Al respecto, la ex Coordinadora técnica del programa entrevistada para esta investigación, expresa que *"en la segunda etapa se le dio más importancia* [a la evaluación], *al ser un objetivo específico, al área de evaluación, se amplió el equipo de los técnicos, se mejoró el equipamiento, ya tenía su propia línea presupuestaria*."

c) Plan Nacer-Sumar**.** El diseño del programa incluye desde su origen la previsión de la etapa evaluativa. La evaluación formaba parte de los requerimientos de los organismos internacionales de crédito que financian el programa. De acuerdo a la documentación analizada, el esquema de monitoreo y evaluación permite observar los resultados alcanzados en distintas dimensiones del plan, como también los servicios efectivamente obtenidos en el marco del plan Asimismo, los estudios e informes de evaluación alimentan el proceso de decisiones.

La práctica evaluativa utiliza diversos indicadores para el seguimiento de las acciones del programa, además de ser un mecanismo para el desembolso de pagos, dentro del esquema de pago por resultados adoptado por el Plan Nacer-Sumar. Asimismo, se instrumenta un sistema de registros y auditoría que permite asegurar la rendición de cuentas y el establecimiento de responsabilidades claramente definidas. Según afirma el ex -Coordinador Nacional del plan en la entrevista realizada, *"el programa tuvo un buen diseño, capacidad de implementación y comprendió muy bien la lógica federal."*

La evaluación se realiza desde el ámbito nacional y las provincias colaboran al proceso llevando registros actualizados. Estas informan cuatrimestralmente sobre el desempeño del programa y el seguimiento de ciertos indicadores del nivel local, como la captación temprana del embarazo y el monitoreo pre natal. Según describe el ex Coordinador Nacional del plan, *"estos*

reportes generan una base de datos que no existía a nivel nación con información en tiempo real […] se trata de cientos de millones de prestaciones todos los meses, es muy impresionante".

Una característica distintiva de la evaluación en este programa es que las provincias desarrollan locamente sus propios sistemas informáticos. Respecto de esta experiencia, el ex funcionario describe que *"algunas provincias avanzaron muy bien en el desarrollo de un sistema. En el caso de San Luis desarrolló un nuevo sistema y lo donó a 14 provincias".*

En el año 2012, el Programa incorpora a la estructura organizacional un área de planificación estratégica vinculada a la evaluación y la investigación aplicada. En este sentido, el funcionario entrevistado ex Coordinador Nacional del programa, destaca que *"el programa fue escuela, más de 100 personas que pasaron por él y actualmente, con mucha experiencia y muy buena formación técnica, trabajan en evaluación en el país o en el exterior…"*

Además de las evaluaciones desarrolladas internamente, el Programa fue evaluado externamente por parte de los organismos de crédito que financian sus acciones. *"En el caso del Banco Mundial, su agenda incluyó evaluaciones de impacto en salud en 50/60 países y hoy se puede encontrar con informe de dos a cuatro países. El plan Nacer-Sumar tuvo tres evaluaciones de impacto" (ex Coordinador Nacional).*

d) Asignación Universal por Hijo (AUH). El programa de AUH modifica por primera vez la cultura respecto del concepto contributivo y extiende el derecho a percibir asignaciones familiares a personas que no tenían acceso al mercado laboral por estar fuera del sistema. Este tipo de cambios conceptuales requieren del acompañamiento de acciones que ofrezcan información a la sociedad para tratar de llegar a su comprensión, aceptación y legitimización. Es por ello que el programa incorpora procesos de evaluación en su diseño, incluyendo estudios realizados por investigadores externos a la institución (Mario, 2015). Según describe el ex Secretario General de la ANSES entrevistado, *"un primer informe realizado por investigadores del CONICET, marcaba que después de la AUH y la moratoria previsional se habían cubierto estos dos sectores más vulnerables, aunque señalaban la presencia de un nuevo actor vulnerable que eran los jóvenes".* En el año 2010 se crea un observatorio de la seguridad social y se firman convenios con algunas universidades para el seguimiento de la implementación de la política.

La evaluación de la AUH tiene como particularidad contar con el área de planeamiento de la ANSES, área que según pondera el ex funcionario entrevistado "*tenía un desarrollo propio y distintos tableros de seguimiento, está muy normatizado".* En su labor, esta área utiliza distintas herramientas de evaluación, como encuestas de satisfacción u otras prácticas articuladas con la Subsecretaría de Gestión Pública como la Carta Compromiso con el Ciudadano o las certificaciones de calidad y los tableros de gestión. La gran base de datos, la dotación tecnológica y la capacidad

técnica de la ANSES, facilitan la implementación de este tipo de programas de gran cobertura poblacional de 17 millones de personas, el monitoreo y la evaluación de los mismos.

A modo de conclusión, los cuatro programas analizados incorporan la evaluación desde su diseño inicial. Asimismo, todos evidencian un desarrollo progresivo de las estructuras organizativas y capacidades institucionales evaluativas, con la creación e incorporación de áreas, sistemas, dispositivos e indicadores, fortaleciendo la capacidad de análisis y de gestión.

En la implementación, los programas desarrollan sistemas e instrumentos propios para la medición y evaluación. En la planificación de la evaluación, los cuatro programas incorporan a aquellos actores y contextos relevantes a la problemática abordada, de forma de garantizar una contextualización y comprensión adecuada de la misma y un diseño ajustado de las acciones, en sintonía con lo señalado teóricamente por Martínez Nogueira (1995).

Por último, la evidencia relevada de los programas bajo análisis refuerza lo observado por Martínez Nogueira y otros (2016), quienes destacan la incorporación progresiva de la evaluación en los diseños de políticas o programas en la Administración Pública, a partir del desarrollo de normativa y dispositivos específicos que instalan y fortalecen capacidades inherentes a la actividad evaluativa. Esta evidencia es coherente con el análisis de la evaluación en programas de la APN que realiza Neirotti (2016), donde señala que el diseño de la evaluación implica la conformación de equipos interno, con recursos humanos y unidades de evaluaciones ejecutoras fuertes y capaces de brindar información a tiempo sobre seguimientos concretos. Asimismo, también en sintonía con lo observado por el mismo autor, la evidencia recabada muestra que el desarrollo de las estructuras y áreas de evaluación en los programas se desarrolla a partir de la iniciativa propia y bajo condiciones singulares a cada uno de ellos. En este sentido, en las entrevistas y documentos no aparecen referencias de una organicidad sistémica ni marco de planificación estratégica a nivel de la APN.

2- Aprendizaje-Retroalimentación

La teoría señala que uno de los focos centrales de la evaluación es el uso de la información producida con destino a retroalimentar el proceso de revisión y reformulación del programa o política, transformándola a partir de las experiencias analizadas en esta etapa. Al respecto, Acuña (2016) expresa que lo producido por la evaluación ofrece evidencias que permitan alimentar el colectivo y generar conocimientos que mejoren la elaboración y la implementación de políticas, además que permite detectar faltantes, incoherencias o errores de los programas y políticas o identificar los factores que inciden sobre los resultados. A continuación, analizamos la utilización de resultados para la revisión y reformulación de las acciones, con ejemplos para cada uno de los programas analizados.

a) Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Secundaria. La propuesta de monitoreo y evaluación implementada a través del SIME se orienta a generar aprendizajes a nivel del programa y de los proyectos escolares que se desarrollan bajo su órbita. El objetivo central es acompañar los procesos de formulación y ejecución de dichos proyectos, permitiendo una revisión permanente, en cada una de las etapas del ciclo anual de los proyectos: formulación (marzo), ejecución (julio/septiembre) y finalización (noviembre/diciembre) (Informe SIME 2001). En este sentido, según explica la ex Coordinadora general del programa entrevistada, *"las evaluaciones debían servir para que el programa y la gestión pudiera seguir la evolución y ver qué cosas se podían ajustar durante del año. Al cierre lectivo cada escuela dejaba propósitos para el año siguiente en relación a su proyecto institucional o bien decidía sobre su continuidad"*.

Para ello, el programa implementa el ASISTIME, línea encargada de generar una base para el registro, seguimiento de los proyectos y evaluación de las escuelas; este incluye la descripción del proyecto, cantidad de docentes participantes, la cobertura de alumnas/os, los problemas identificados en el diagnóstico y los cambios cualitativos y cuantitativos registrados luego de la implementación del proyecto. En el Manual del programa del año 2008, el programa recomienda a las escuelas que implementaron instancias de apoyo en años anteriores, retomar las evaluaciones realizadas en el marco del SIME, para reformular los aspectos que mostraron deficiencias en relación con la estrategia didáctica, los horarios previstos, la asistencia de los alumnos, el impacto en el rendimiento, la comunicación entre profesores.

Además, la evaluación de metas y resultados generó aprendizajes respecto de la planificación y horizonte temporal de las acciones del programa. Según refiere la ex Coordinadora general del programa, "*el programa tuvo una falsa concepción de base, porque las metas que había planteado el programa no era para unos pocos años, sino de muy a largo plazo. Es un problema de la escuela secundaria que tampoco los países europeos han podido resolver. Si fuera una política de estado, podría mantenerse, mejorarse o reconvertirse en otro programa. Hubo varias propuestas en esta línea pero no fueron consideradas"*.

b) Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años. Según el Informe de Gestión del Programa (2011), el área de Seguimiento y Evaluación propicia la reflexión a partir del análisis de las actividades del programa respecto de los resultados obtenidos como también sobre los procesos y las maneras de intervención de los actores involucrados, a fin de profundizar en el aprendizaje sobre los logros e inconvenientes que hayan surgido en el desarrollo.

Bajo este objetivo, el Programa diseña e implementa un conjunto de instrumentos para la producción continua de información sobre las actividades y procesos: planificación anual y trimestral, formulario de seguimiento trimestral a familias, informe trimestral de actividades,

encuesta semestral a equipos técnicos, boletines; y otros registros, tales como, informes de campo, reuniones y actividades en territorio. Asimismo, dada la complejidad del programa en términos de despliegue territorial y actores involucrados, el seguimiento del programa también identifica y releva experiencias destacadas en sus resultados de gestión, entrevista a referentes técnicos de los ministerios provinciales y de los equipos locales (referentes, coordinadores, facilitadores), y las familias cubiertas.

En relación con lo anterior, el programa brinda asistencia técnica a los equipos provinciales y locales para garantizar criterios comunes y estándares para el registro y seguimiento de datos, además de rescatar la riqueza que brindan los procesos de aprendizaje adquiridos en la práctica en terreno con las comunidades, fortaleciendo las capacidad y conocimientos locales (Informe de Gestión, 2011). Al respecto, la ex Coordinadora técnica del programa expresó que "*El programa permanecía dos años en cada localidad y después iba a otra, quedaban conectados los facilitadores pero se abrían nuevas localidades en las mismas provincias […] Desde el punto de vista territorial, este proceso permite que queden capacidades instaladas en términos de producción y análisis de la información, en un marco de procesos de planificación estratégica".*

c) Plan Nacer-Sumar**.** A través del sistema de monitoreo y evaluación se produce un proceso de información, conocimiento y aprendizaje para la toma de decisiones y mejoramiento de la gestión. En ese sentido, el Ministerio de Salud de la Nación (2013b), a través de una evaluación realizada sobre las capacidades de los efectores en las jurisdicciones locales (hospitales, secretarías de salud, y demás organizaciones) además de analizar el diseño del plan a nivel nacional, busca identificar las condiciones y capacidades que puedan mejorar diferentes procesos inherentes al Plan Nacer-Sumar, como la profundización de la identificación de la población destinataria del mismo, el robustecimiento de los registros de la cobertura, la producción de informes, la planificación y rendición de cuentas del programa.

Uno de los resultados obtenidos de la evaluación del plan en relación a las mejoras producidas, es el reconocimiento por parte de los efectores respecto a que, a partir de la implementación del programa, se instaura la necesidad de realizar reportes obligatorios y análisis de la información generada para mayor aprovechamiento de los recursos y consolidación de la planificación de la producción dentro de los establecimientos.

En otra de las evaluaciones realizadas sobre la motivación de los equipos en el marco de la estrategia de gerenciamiento propuesto por el Plan, el informe explicita que los objetivos del mismo es identificar oportunidades de perfeccionamiento del diseño e implementación del Plan Nacer-Sumar, focalizando en el estudio de los distintos modelos participativos de utilización de recursos que evalúa el programa (Ministerio de Salud, 2013c). En este marco releva información detallada de

1.073 establecimientos y 1.539 encuestados de las regiones de NOA y NEA del país, sumados a las encuestas de tres focus groups con personal de distintos efectores, alcanzando un total de 3.467 encuestas efectivas, que permiten profundizar el nivel de información sobre el sistema de salud locales, además de favorecer mejoras en el diseño del programa, particularmente en el monitoreo y efectividad del gasto como el diseño del Modelo Operativo de Uso de Fondos - MUF (Ministerio de Salud, 2013c). La evaluación del diseño y la implementación del programa fuertemente contextualizada a nivel provincial y local, genera información muy valiosa que retroalimenta el diálogo y la articulación de acciones entre el ámbito de gestión nacional y provincial.

A lo largo de la implementación del programa, la base de datos y la información producidas cobran una dimensión muy significativa. En palabras del ex Coordinador Nacional el Plan Nacer-Sumar, el programa "*generó una riqueza informativa inédita que todavía la mayoría de los países de la región no la han logrado para el sector público*". A partir de esta disponibilidad, el programa establece y consolida una Agenda de Estudios y Evaluación, la cual "*se centra principalmente en la efectividad del plan; en la priorización de políticas y en el perfeccionamiento del diseño e implementación de políticas en salud" (ex Coordinador Nacional del plan).* Según sintetiza, el mismo funcionario *"la evaluación […].permitió abrir nuestra visión y darle una jerarquía muy importante a lo que es la evaluación […]. Tomó suma importancia la necesidad de producir mayores aprendizajes para el programa y para las políticas públicas en general y principalmente las de salud.* No obstante, el entrevistado reflexiona sobre que la evaluación de impacto puede tener una mejor prestación en el testeo de innovaciones de diseño e implementación más que en la evaluación de su efectividad.

En esta línea, Mazzola (2015) describe cómo la retroalimentación impacta sobre el proceso evaluativo mismo, en la medida en que el Programa se revisa y modifica. Según muestra su trabajo, cuando el Plan Nacer-Sumar expande su cobertura a personas de sesenta años y se constituye en el Plan Nacer-Sumar, se amplía la agenda evaluativa a nuevas problemáticas y componentes, como el diagnóstico y la prevención de cardiopatías congénitas en niños. Además, se convoca a la participación de distintas universidades del país y se analizan mecanismos para la articulación con la AUH.

El relevamiento de datos y la construcción del contexto en relación al objeto de estudio de las evaluaciones, también resulta una fuente de información de fundamental importancia para el diseño de políticas pública, como surge del análisis realizado por el Ministerio de Salud (2012). La incorporación de factores como el cultural donde grupos étnicos y sociales perciben a la enfermedad y reaccionan frente a ella de manera diferente, las condiciones sociales, económicas y ambientales, entre otras, afectan el estado de salud de las madres en gestación y de las niñas y niños.

El relevamiento de datos y la construcción del contexto en relación con el objeto de estudio de las evaluaciones, también resulta una fuente de información de fundamental importancia para el diseño de políticas públicas, como surge del análisis realizado por el Ministerio de Salud (2012) a través de la Universidad I-Salud. Este proceso ayudo a incorporar de factores culturales que afectan el estado de salud de las madres gestantes, así como de las niñas y niños; como por ejemplo, las percepciones y la forma en que diferentes grupos étnicos y sociales entienden y actúan respecto de la salud y la enfermedad. En igual sentido, la incorporación de factores socio-ambientales favorecen el mejor conocimiento de los efectos de las políticas, según explica el informe de evaluación del Ministerio de Salud (2012), "*la evidencia empírica demuestra que el análisis de los aspectos demográficos y las características socioeconómicas son fundamentales debido a las fuertes y reconocidas asociaciones entre el contexto en el que se desarrolla el proceso embarazo-parto-crecimiento infantil y los resultados en salud materno-infantil. La capacidad de las madres de proporcionarse y proporcionarles a sus hijos un ambiente saludable durante la gestación tiene un efecto determinante*".

Las evaluaciones realizadas ofrecen al programa información valiosa para la revisión del diseño y la implementación de acciones, como las realizadas en el marco del estudio para el Procesamiento de los datos correspondiente a la Línea de Base de Evaluación de Impacto del Plan Nacer, Fase I (Ministerio de Salud, 2012) durante el primer año de implementación del Plan Nacer-Sumar en 2006, incluyendo datos de 765 centros de salud, más de 7.500 madres y niños/as. Los datos relevados permitieron mejorar la identificación de la población objetivo, como también obtener mayor conocimiento sobre las condiciones de equipamiento y capacidades de los efectores de salud y poder comparar los parámetros analizados entre las provincias del NOA-NEA. Para ello consolidaron estudios parciales anteriores respecto de la situación socio-demográfica de la población destinataria, con datos sobre el rango etario, la distribución territorial, el NBI e ingresos del hogar, el nivel educativo de las madres y condiciones ambientales, etc, que permitieron identificar factores de riesgo de las madres y niños/as, focalizando por ejemplo, en relaciones como el nivel educativo sobre la mortalidad infantil (Rosenzweig y Schultz, 1982; Palloni, 1985), entre educación y la decisión de acceder a cuidados médicos (Becker et al., 1993; Forstre, 1994; Avilés, 1996; Sandoval, 2002; Furuta y Salway, 2006. Citados ambos en Ministerio de Salud, 2012), que estos autores han mostrado una relación inversa entre ellos.

El Ministerio de Salud (2012) también evalúa la calidad de los datos registrados por los efectores de salud a nivel de las provincias y municipios. Para ello implementa un plan piloto de evaluación de médicos tanto de la madre (prenatales) como del niño (datos al nacimiento y controles). El resultado de la evaluación muestra que el promedio de completamiento de los datos es

del 53%, con alta variabilidad entre provincia: en Corrientes se registró el 100% de los datos requeridos, en Tucumán se obtuvo el 90%, en Salta el 10,8%, en Catamarca solo el 6,5%, y en Santiago del Estero la recolección fue nula por falta de adhesión del Ministerio provincial. Los datos obtenidos se cruzaron con variables NBI, a partir de lo cual se observa que el 63% de los efectores que no presentaron información de registro corresponden a zonas de alto nivel de NBI, y el 73% de los que presentaron información de registro corresponden a zonas con población NBI bajo. El informe resalta que estas conclusiones deben ser consideradas en la revisión en el diseño e instrumentación del plan. Según sintetiza el informe del Ministerio de Salud, (2012), "*este tipo de resultados muestra un problema de selección en la información que se obtiene, selección que de no ser tenida en cuenta a la hora de realizar los análisis y las estimaciones poblacionales, puede subestimar los problemas de salud de las áreas más marginadas o con mayores niveles de pobreza"*. A modo de síntesis, se observa que la evaluación en el marco de este programa tiene una función central en el momento de la revisión del programa a fin de alcanzar el cumplimiento de sus objetivos y metas. Se observa que la evaluación ayuda a identificar necesidades, condiciones y capacidades requeridas para mejorar diferentes procesos inherentes al Plan Nacer-Sumar; como por ejemplo, una mejor identificación de la población destinataria, el robustecimiento de los registros de la cobertura, la producción de informes, la planificación y rendición de cuentas del programa. Los efectores de salud valoran el establecimiento y la consolidación de la generación de datos y elaboración de informes obligatorios en las localidades para el aprovechamiento de los recursos. Asimismo, la evaluación ha llevado a una mayor focalización en las condiciones socioeconómicas de las mamás y de los niños/as atendidos/as, como así también, en las condiciones de equipamiento de los equipos de efectores para responder a situaciones de emergencia. Todas estas evaluaciones fueron utilizadas en la reformulación para la continuidad del plan.

Otro aspecto a destacar en cuanto a la repercusión de los procesos de evaluación es la necesidad de su flexibilidad ante los cambios. Mazzola (2015). En este sentido, la expansión de la cobertura del Plan Nacer-Sumar a personas de más de 60 años destaca la resolución en el abordaje de la evaluación de un universo mucho más grande, a través de lo que el programa llama "agenda evaluativa" y que añade la participación de distintas universidades del país.

d) Programa Asignación Universal por Hijo**.** Este programa tuvo varias evaluaciones de impacto cuyos resultados fueron utilizados para el diseño y la implementación de nuevas políticas públicas. Uno de los primeros informes realizado por investigadores del CONICET[27] sobre temas

[27] Álvarez Agis, Panigo, Cañete, 2013. El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina: presentación formal de resultados anticipados en 2010; Centro de Estudios e Investigaciones Laborales; Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo; 15; 9-2013; 1-75.

de indigencia, pobreza y desigualdad, arroja información sobre la existencia de un grupo social vulnerable que son los jóvenes. Esta información da origen a la decisión política de implementar el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina-PROGRESAR, que otorga una beca destinada a jóvenes de entre 18 y 24 años que se encuentran en situación de vulnerabilidad social para que completen sus estudios mejorando además sus posibilidades de inserción laboral. Según explica el ex Secretario General de la ANSES, "*también recibimos para esa época un estudio del Ministerio de Salud que hablaba de la necesidad de expandir la asignación para embarazadas y así nació la Asignación Universal para embarazadas"*.

Asimismo, otras evaluaciones realizadas permitieron ajustar la implementación del programa en relación a ciertas condicionalidades entre otros aspectos. Al respecto, el ex funcionario entrevistado, relata que "*el Ministerio de Educación en 2010-2011 había impulsado una serie de estudios, recuerdo una de once universidades del conurbano que hacían una evaluación de la AUH, que nos sirvió como material para corregir algunas implementaciones en el control de la condicionalidad por un lado y por la superposición de programas en cuanto a la incompatibilidad…"*

Por su parte, la evaluación de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social y el Dr. Bernardo Kliksberg, toman los resultados de estudios de impacto en los beneficiarios del programa para proponer mejoras en la normativa y la implementación de la AUH.

A modo de conclusión, el análisis global de la dimensión de aprendizajes y retroalimentación muestra que, aun cuando con intensidades diferentes, la evaluación desempeña un rol relevante para la revisión del diseño y la implementación de los cuatro programas abordados en esta investigación la evaluación también ha producido información sobre faltantes, incoherencias o errores (como el caso de las condicionalidades de la AUH) de estos programas y políticas, en términos de Acuña (2016). También se halla evidencia sobre la creación de nuevas prestaciones públicas a partir de evaluaciones realizadas a programas, de las cuales surge información sobre cuestiones públicas no consideradas hasta el momento y que necesitan atención prioritaria, como el caso de la creación de los planes PROGRESAR o de la prestación de la asignación a mujeres embarazadas.

Las experiencias expuestas precedentemente afirman el argumento de Bozzi (2014), según el cual la evaluación promueve procesos de aprendizaje continuo que permiten refinar la capacidad humana e institucional para avanzar los objetivos planteados hacia el cumplimiento de la misión. En un sentido similar, también validan lo planteado por Stein (2006), quien entiende que la evaluación asume un rol importante para la revisión de las políticas a fin de alcanzar su cumplimiento con eficacia y garantizar que favorezcan el interés público.

3- Mejora de la gestión/servicios

Esta dimensión se encuentra conceptualmente ligada a la anterior; aquí,se espera que la evaluación produzca información que permite verificar si el desarrollo del programa es el programado o si requiere de adecuaciones a fin de asegurar los resultados y los impactos estimados. El proceso evaluativo debería ayudar a generar mejoras en la gestión, a partir de la identificación y el análisis de las causas de los logros, fallas o problemas en el desempeño individual y colectivo dentro de un contexto de planeación estratégica (Bryson, 1988 citado en Bozzi, 2014). A continuación, se analiza los siguientes programas,

a) Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Secundaria. El Sistema Institucional de Monitoreo y Evaluación (SIME) establece como uno de sus objetivos la mejora de la gestión del programa a partir de la provisión de información oportuna y confiable. A tales fines, el Banco de Proyectos creado en el marco del programa resulta un insumo valioso para la gestión el programa de los proyectos en las escuelas.

El SIME analiza los proyectos instituciones considerando el problema que pretende solucionar con su implementación, a fin de alcanzar mejoras en los procesos, ajustar las asistencias técnicas y el desempeño de los proyectos. Los indicadores de cobertura del programa son construidos a distintos niveles, el de la ciudad, del distrito escolar, de la escuela, y de los destinatarios del proyecto, lo que permite obtener información oportuna a los efectos de realizar las adecuaciones necesarias para maximizar la cobertura de las/os estudiantes durante el periodo en curso y en el siguiente. En similar sentido operan los indicadores de impacto del programa los que permiten identificar los cambios producidos a partir de la situación de base, como la tasa de repitencia en 1er y 2do año, porcentaje de alumnos de 1er y 2do año que promueven con una materia pendiente, entre otros. Son instrumentos que producen información de calidad a la hora de hacer los ajustes necesarios para maximizar la efectividad del programa, Asimismo, el programa utiliza un sistema de información geográfica para el análisis por mapeo territorial de las escuelas (SIME, Di Virgilio, 2001).

La evaluación impacta en la gestión del programa, a partir de la revisión permanente de los metas, procesos, instrumentos que hacen al diseño y la implementación de los proyectos escolares. En tal sentido, según relata la ex Coordinadora general del programa, “de un año a otro el instrumento nunca era el mismo porque la realidad iba cambiando y, *además se trataba de mejorarlo para que sea más productivo y menos engorroso para la escuela*”. La evaluación de los resultados obtenidos muestra al programa y los establecimientos educativos incluidos en éste, la

necesidad de ampliar los marcos temporales de las intervenciones, así como también, revisar la complejidad de las metas y objetivos propuestos.

A nivel de las escuelas, las evaluaciones impactan en la gestión de los proyectos pedagógicos; por ejemplo, implican una revisión de las modalidades de ejercicio de la docencia y del acompañamiento a los estudiantes. Según explica, la ex Coordinadora general del programa, "*al principio fue muy duro para los docentes, porque les exige a reformular cómo enseñar si hay alumnos que no entienden, deben encontrar otra manera de enseñar. Los chicos tienen que estar acompañados en el proceso escolar, los docentes se tienen que sentar y discutir cuestiones institucionales. Los directores tienen que hacerse cargo de lo pedagógico, aunque les parezca sorprendente, pero en muchos casos esto fue como un hallazgo.*"

Asimismo, el programa tiene un efecto que se desprende de su objetivo principal y que beneficia a la mejora en la gestión de la escuela, al facilitar la articulación y coordinación institucional con otros programas. Al respecto, la ex Coordinadora general del programa relata que "*en un momento de la gestión, este programa era el que abría la puerta de la escuela a otros programas y entonces tratábamos de entrar todos juntos para simplificarle las cosas a la escuela. Debía ser como el programa matriz. Con el tiempo y con la mala gestión eso se fue también desarmando, porque además cada programa trato de sobrevivir a su modo, y uno se preguntaba si no era más embrollo para las escuelas que beneficio.*"

En su análisis de diversas experiencias con programas escolares en otros países de la región, Serulnikov (2008) describe el crecimiento en la gestión de las escuelas que participan de programas propuestos desde la administración, valorando y capitalizando la asistencia financiera y técnica en los proyectos educativos abordados. En tal sentido, la autora expresa que "E*n los casos documentados, las políticas centrales superan ese período inicial y comienzan a echar raíces en las escuelas, logran adaptarse e incluso crecen con brío propio e inusitado*, c*on conciencia de agradecimiento, de necesidad en relación con los recursos que éstos les suministran y también de haber crecido, de ser fuertes, como dicen algunas de ellas "de haberse empoderado" [...] y, todas, con orgullo por la obra que están realizando*".

También se encuentra evidencia de la construcción de instrumentos de medición o seguimiento que contribuyen a mejorar el alcance de los proyectos y la gestión del programa, para disminuir la tasa de repitencia en los dos primeros años de la secundaria como también la permanencia de las/os alumnas/os, mediante la optimización de la cobertura del programa, la mejora de las asistencias técnicas, entre otras acciones. Asimismo dan cuenta de un mejor aprovechamiento en la gestión de otros programas que desarrolla la escuela con nación. En función de lo expuesto, se considera que este programa encuentra eventos asimilables a los señalados en la

teoría en cuanto al uso de la información producida a partir de las evaluaciones, que redunde en el mejoramiento y fortalecimiento de la gestión (Martínez, N. 1995), cuyo objetivo último es la reducción de la tasa de abandono de la escuela secundaria. Acuña, Martínez Nogueira y otros autores (2016), señalan que el gran desafío estratégico de la evaluación es producir información sobre el impacto esperado por la ejecución de una política pública y utilizarla como insumo central para su ajuste y redefinición.

b) Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años**.** La dinámica del programa es trabajar durante dos años en cada localidad, y una vez que se retira queda en el territorio la red de trabajadoras/es y las capacidades instaladas en las instituciones, como también en la comunidad y en las familias, quienes con trabajo conjunto y objetivos comunes construyen entornos protectores de los derechos de la niñez. La calidad y sustentabilidad de la prestación del servicio también fue construida a través de la formación de facilitadores pertenecientes a la propia comunidad, fue un factor importante para la continuidad. El ex Ministerio de Trabajo otorgaba una certificación laboral a las/os facilitadoras/es, resultando un instrumento importante a nivel individual y comunitario. Según explica *ex Coordinadora genera del programa*, "*las facilitadoras son en su mayoría mujeres, pertenecientes a la misma comunidad y el hecho de que se convocara a la participación de grupos de familias fue determinante, en términos de objetivos comunes, para la construcción de entornos protectores de los derechos de la niñez.*".

También se encuentra evidencia de una mejora en la prestación del servicio a partir del trabajo de coordinación interministerial e inter-jurisdiccional, y sus efectos positivos sobre las familias y espacios comunitarios. En este sentido, el Informe de Gestión 2011 señala que "*Para mí ha sido un aprendizaje absoluto esto de Primeros Años. Ahora lo he tomado, no puedo trabajar de otra forma, porque me parece que estoy incompleta sino está la otra parte que tiene que estar opinando. Si hablamos de cuestiones respiratorias tiene que estar alguien de educación acá que me diga el ausentismo escolar por cuestiones respiratorias. Es una modalidad de trabajo que no se quedó solo en el programa. Integralidad en todo"(Referente Mesa provincial)*".

Asimismo, se verifica la mejora en la gestión, a partir de la revisión de los instrumentos utilizados para el relevamiento de datos, su utilización y construcción de vías de medición al respecto el Informe de Gestión 2011 explica que "*tendiendo a las particularidades que presenta el Programa en su proceso de implementación, fue necesaria la consideración de otros instrumentos que aporten información para complementar aquella que es relevada periódica, como entrevistas a referentes locales, de los ministerios provinciales; familias, entre otros*".

Respecto de otros cambios operados a nivel de la gestión del programa, el Informe de Gestión 2011, señala que el crecimiento del programa en 2009 requirió de ajustes la modalidad del abordaje territorial, para lo cual se crea el rol de Coordinador/a de Facilitadores/as, con participación en las Mesas Intersectoriales Locales. Además, para el caso de las comunidades originarias, también se crea la figura del traductor bilingüe. Por último, en años subsiguientes, la evaluación de las necesidades del programa determina la incorporación de nuevos profesionales especializados en áreas como seguridad alimentaria, arquitectos o especialistas en cuentos infantiles. Estos cambios se implementan en articulación con el Plan Nacional de Abordaje Integral-AHI para la ampliación de la cobertura a localidades rurales, algunas con presencia de comunidades de pueblos originarios.

En los niveles provinciales y locales se promueve la creación y fortalecimiento de espacios intersectoriales, asimismo, se constituyen 21 Mesas Interministeriales Provinciales, lo que facilitó la formulación de nuevas modalidades de gestión integral entre los actores provinciales, quedando las capacidades instaladas en el abordaje integral del desarrollo infantil en el territorio. Estas formas de gestión son valoradas por sus protagonistas que reconocen las capacidades adquiridas a lo largo del proceso. En este sentido, un referente de una de las mesas provinciales citado en el Informe de Gestión (2011), relata que "*yo creo que se nos planteó el desafío de pensar no en sectores del Estado sino pensar problemas sociales y cómo cada sector o cada disciplina aporta a la resolución de ese problema. Y a partir de ahí construir estrategias de abordaje conjunto*".

Asimismo, este informe señala que a nivel local también se tejieron nuevas redes y se potenció el uso de recursos locales en el marco de las Mesas Intersectoriales Locales, en las que participan múltiples actores como los Centros de Salud, Agentes Sanitarios, Plan Ahí, Jardines de Infantes, Escuelas, Bibliotecas populares, Centros Vecinales, Municipios, Cooperativas, Sociedades de Fomento, Fundaciones, diversos Programas nacionales, provinciales y municipales, entre otros. Estas experiencias colaboran en la superación de ciertas lógicas de fragmentación y aislamiento instaladas localmente, lo que genera una respuesta positiva por parte de los actores locales. Según destaca un referente de las mesas provinciales, "*un logro del Programa fue la constitución de la Mesa Local, y que ellos les puedan empezar a transmitir a otras organizaciones o técnicos." En igual sentido, un técnico provincial afirma "la importancia de la Mesa de Gestión para poder accionar ante las problemáticas detectadas cada lugar."*

En el marco de la intervención del Programa en la Provincia del Chaco para trabajar cuestiones de seguridad alimentaria a través de capacitación en huerta sobre cuidado, sostenibilidad y autoproducción de alimentos, se pusieron en marcha las primeras huertas familiares y comunitarias. Estas experiencias generaron nuevas demandas que redundaron en adecuaciones en la gestión en

función de las necesidades y de los requerimientos recogidos en cada localidad. En tal sentido el Informe de Gestión 2011 da cuenta del aprendizaje producido para ajustar la implementación del programa, según relata un referente de las mesas provinciales, "*se va ampliando la iniciativa para dar respuesta a nuevas demandas, por ejemplo, el Municipio de Los Frentones solicitó la participación de los promotores/as de huertas y facilitadoras/es para replicar una huerta escolar, consolidando formas de trabajo y cooperación interinstitucional.*"

Por su parte, tras la realización del Encuentro Provincial de Mesas de Gestión, en la Provincia de Santiago del Estero, se extrajeron algunas conclusiones, entre las que se destacaron aspectos vinculados con la organización del programa que redundan en una mejor gestión en términos de mayor efectividad del servicio prestado. Entre ellos figuran la conveniencia de establecer encuentros periódicos de las Mesas de Gestión con las/os facilitadoras/es con el objeto de articular acciones y mantener un vínculo fluido. Asimismo, se observó la importancia de disponer de información acerca de la situación de la primera infancia y de las familias en cada localidad.

c) Plan Nacer-Sumar**.** El programa contempla un modelo de gestión pública descentralizado, busca incrementar la autonomía de los niveles intermedios de decisión, que son los ejes básicos del marco conceptual de la gestión gerencial pública sobre lo que se basa el diseño del programa. Busca además las tres "e": eficiencia, eficacia y efectividad en la administración pública. La evaluación realizada por el Ministerio de Salud (2013b) busca analizar las capacidades administrativas y la autonomía operativa de los efectores, teniendo en cuenta las diferencias entre los actores incluso en cuanto a tamaño y complejidad. A tales fines analiza la pertinencia de la estructura orgánica a los efectos de los objetivos del Plan Nacer-Sumar; el proceso de la toma de decisiones sobre el uso y la aplicación de los fondos transferidos por tipo de gasto y grado de descentralización en las decisiones. Coteja la existencia de procesos formales de trabajo, el conocimiento sobre las etapas y sobre las herramientas para la implementación del plan. Asimismo, estudia la dotación de personal en cuanto a edad, antigüedad, régimen de contratación, calificación, coordinación entre el personal médico y el administrativo, plan de capacitación en relación con el Plan Nacer-Sumar, el equipamiento y la tecnología disponibles, el clima de trabajo y la cultura organizacional, entre otras dimensiones.

En ese marco se considera como capacidad administrativa la posibilidad de disponer y de manejar información, y ejecutar una serie de procesos y herramientas orientadas a resultados de la gestión del Plan Nacer-Sumar. Las provincias deben certificar la nómina de la población que van a atender y los resultados de cobertura efectiva y la calidad de atención brindada por los establecimientos públicos que integran los sistemas provinciales de salud, a fin de poder recibir el financiamiento desde Nación.

Unos de los resultados en la mejora de la administración local se observa en las tareas realizadas para compatibilizar y homogeneizar la calidad de registro del cuidado sanitario de su territorio. En este sentido, algunas provincias implementaron la historia clínica única a partir de la sinergia creada en el programa, lo que disminuye la posibilidad de errores y facilita las tareas de carga de la información. Otro resultado observado es la mejora en la identificación nominada de su población atendida, además del incremento en la calidad de los registros prestacionales (Ministerio de Salud, 2013b).

Asimismo, el estudio da cuenta del reconocimiento hacia el Plan Nacer-Sumar por su capacidad para diseñar herramientas que colaboren en la planificación, como el caso del Plan de Producción y Aplicación de Fondos (PPAF)[28], que resultó muy valorado especialmente en el seguimiento del circuito de financiamiento. Simultáneamente, el informe también mostró las necesidades de fortalecimiento de las capacidades de planificación. A tales fines, el mismo sugiere la incorporación de la figura del promotor de gestión para colaborar en la capacitación en el uso de ciertos procesos y generación de informes.

Asimismo, se observa una alta valoración por parte de los efectores en relación a las capacidades administrativas que deja instaladas el Plan Nacer-Sumar, principalmente en los hospitales, en particular, en las mejoras en la organización y el aprovechamiento de los recursos humanos disponibles. No obstante, esta valoración no es homogénea en todas las provincias, teniendo en cuenta el punto de partida previo al programa de cada provincia, además de las expectativas que se tenía de su implementación.

Algunos de los resultados evaluados, auditados y premiados por el Plan Nacer-Sumar en las jurisdicciones son la calidad de atención del parto, la detección temprana y el cuidado integral del embarazo, el cuidado del niño sano y su cobertura en inmunizaciones.

Los dispositivos de auditoría y monitoreo han resultado también un instrumento de gestión, ya que generan datos a nivel región, provincia, departamento y efector; permitiendo el seguimiento nominado de la atención bajo el programa. Puede citarse el procesamiento de las facturas que emiten los centros de salud en concepto de los servicios prestados y priorizados por el programa, que contienen los datos de las personas inscriptas en el plan que fueron atendidas.

Uno de los distintivos del Plan en la mejora de la gestión de la salud pública es el empoderamiento de los centros de salud generado a partir de la posibilidad de decidir sobre la aplicación de los fondos obtenidos por la evaluación de desempeño, en el marco de normas y lineamientos institucionales de cada provincia, dirigidas a alcanzar las metas del programa. Según

[28] "Esta herramienta fue diseñada por el equipo técnico de la unidad de Planificación Estratégica para que los efectores pudieran planificar su producción y sus gastos a partir de una estimación de sus ingresos." (Ministerio de Salud 2013b).

un informe del Ministerio de Salud (2013b), "*los Coordinadores de las provincias del NEA y NOA señalaron que más de 70% de las decisiones sobre la asignación de los recursos son tomadas por el establecimiento de salud […] Casi el 65% de los Directores/Responsables de los establecimientos destacaron que los fondos recibidos por el Plan Nacer-Sumar son distribuidos en toda la Institución, contribuyendo con insumos, instrumental y equipamiento médico para la atención de toda la población"* (Ministerio de Salud, 2013b).

Se realizaron numerosas evaluaciones, entre las que puede citarse un estudio cuali-cuantitativo en nueve provincias, Buenos Aires, Catamarca, Chubut, Córdoba, Corrientes, Jujuy, Misiones, San Luis y Tucumán, a cargo del Ministerio de Salud de la Nación 2013. Las provincias a través de las Unidades de Gestión de Seguro Provincial, impulsaron al Programa, dándole legitimación dentro de la red de atención primaria de salud, lo que posibilitó que las innovaciones organizacionales planteadas desde el Plan Nacer-Sumar a fin de mejorar procesos y lograr la integración, fueran impulsadas conjuntamente con el Ministerio, y pudieran ser apropiadas por las áreas en la atención de la salud.

El ex-Coordinador Nacional del plan, entrevistado para esta investigación, relata que la experiencia del programa ha sido muy positiva y define al mismo como transformador; destaca que el mismo produjo nuevos saberes y un cambio cultural en el área de salud; y, por último, también resalta la generación de una agenda de evaluación de resultados e impacto. No obstante, reflexiona sobre la necesidad de analizar también otros aspectos que surgen a partir del plan. En este sentido, explica que "h*oy priorizaría de otra manera, tratando también de responder a otras preguntas de investigación. Por ejemplo no se testeó qué sucedía con aquellas prestaciones que no financiaba el Nacer - Sumar." "Hay resultados logrados que son cambios muy buenos, el programa es visto como un programa de transformación".*

En conclusión, de las experiencias analizadas se encuentra evidencia sobre la mejora en la gestión, mediante el uso de la información de las evaluaciones, en la revisión de las capacidades administrativas y operativas de los efectores, el nivel de equipamiento y tecnología; como también el análisis de la toma de decisiones de los centros de salud, las características de la dotación de personal, la cultura organizacional. También se encuentra evidencia de mejoras en la gestión del programa mediante la incorporación por parte de efectores de algunas provincias de diversas herramientas como la historia clínica única, o el incremento de la calidad de los registros prestacionales e identificación nominada de la población atendida, como también ajustes en el diseño del mecanismo de evaluación del control médico tanto en los protocolos como en tratamientos.

d) Asignación Universal por Hijo (AUH)**.** El programa ha sido objeto de revisión de su diseño y del proceso de implementación a partir de evaluaciones realizadas, a fin de dar solución a dificultades que surgen en cada una de esas etapas del programa, con el propósito de mejorar la prestación.

A modo de ejemplo de alguna de estas modificaciones, *el ex Coordinador Nacional del plan* explica que *"El Ministerio de Educación, alrededor del 2011, había impulsado una serie de estudios con universidades del conurbano sobre la AUH, que nos sirvió como material para corregir algunas implementaciones, en el control de la condicionalidad y en la superposición de programas en cuanto a la incompatibilidad".* La condicionalidad en la escolaridad en un comienzo solo alcanzaba a aquella/os niña/os que asistían a escuelas públicas. No obstante, ante un reclamo de la Conferencia Episcopal se revisa el programa junto al Ministerio de Educación y se amplía el universo a escuelas privadas con oferta única y cuota cero o beca del cien por ciento. Mazzola (2015) señala que ante la condicionalidad de la transferencia monetaria de la AUH atada al cumplimiento de controles sanitarios y a la asistencia a la escuela, surgen desafíos de índole de funcionamiento a consecuencia de la descentralización llevada a cabo en los años '70 y '90, en cuanto a la dotación de infraestructura por el aumento de la demanda que provoca la AUH y que supera la capacidad de los establecimientos educativos, como también de orden pedagógico, teniendo en cuenta que los niños, niñas y adolescentes que se incorporan en general son de sectores que sufren alguna forma de discriminación y/o de exclusión. Estos desafíos podrían permitir una mejora cualitativa importante en la prestación dependiendo de las capacidades y de las posibilidades de encarar las acciones necesarias para ello.

Asimismo, resalta que la revisión de los requisitos del programa en cuanto a la superposición de otras prestaciones públicas permitió mejorar el acceso a la educación por parte de las mamás y tutoras/es, como el caso del levantamiento de la incompatibilidad con el plan PROGRESAR que les permite finalizar sus estudios y favorece la ampliación de capacidades, o como lo ocurrido con los programas Ellas Hacen, Argentina Trabaja, Manos a la Obra, Jóvenes con más y mejor Trabajo entre otros.

Además, destaca los efectos que fueron sucediendo luego de la implementación de la AUH en el marco de la concepción de "protección ampliada" de la infancia, mediante la sanción de la Ley 27.045 del 2014 que declara la obligatoriedad de la Educación Inicial para niños y niñas de 4 años en todo el país, priorizando la atención de los sectores más vulnerables. Se crean nuevos instrumentos como la Libreta Nacional de Salud, Educación y Seguridad Social, entre otras medidas, a fin de poder aumentar la cobertura de seguridad social a una mayor población destinataria.

Asimismo, Mazzola (2015) destaca que a partir de la AUH en la Provincia de Buenos Aires surgieron iniciativas de política de desarrollo local y de economía social, desde el Ministerio de Desarrollo Social, como la creación de ferias de productores de frutas y verduras a menor precio en favor del nivel de consumo de los sectores más vulnerables. En sentido contrario, la autora marca que la provincia tuvo una limitante en la planificación de políticas al no poder acceder a la base datos completa de la ANSES.

De modo que se considera que este programa encuentra eventos asimilables a los señalados por la teoría en cuanto al uso de la información producida a partir de las evaluaciones en los casos mencionados mediante la revisión de las condicionalidades y superposición de prestaciones públicas señaladas precedentemente, como así también en la revisión de los programas en desarrollo en las provincias a los efectos de optimizar el uso de los recursos para reasignarlos hacia la atención de necesidades que surgen a partir de la AUH, además de la búsqueda de optimización en la gestión conjunta con otras programas sociales.

A modo de conclusión parcial, el análisis de la presente dimensión de mejoras en la Gestión y en la prestación de los servicios, permite observar evidencia acerca de la incorporación de la información obtenida en las evaluaciones de impacto y resultados realizadas en los cuatro programas, que permitieron la mejora en la gestión y en la prestación pública. La evidencia presentada dialoga con la literatura especializada, en tanto valida el rol de la evaluación en su contribución en el mejoramiento y fortalecimiento de la gestión (Martínez, N. 1995), en su aporte a la eficacia y a garantizar el interés público (Stein, 2006), y en su capacidad de contrastar metas y resultados, identificar problemas y/o deficiencias e introducir correcciones necesarias (Halliburton y Guerrera, 2002, en Zaltsman 2003).

4- Coordinación Institucional

La coordinación en la esfera pública aparece como necesaria ante la intervención de diversos actores, a los efectos de asignar competencias específicas a distintos niveles y ámbitos de gobierno (Acuña, Martínez Nogueira, Repetto, 2010). Para el caso de las interacciones entre jurisdicciones en el marco de la ejecución de una política pública o programa, la teoría destaca la importancia de trabajar de manera coherente y coordinada para obtener mejores resultados de la política pública. Pueden surgir problemas que afecten el desarrollo o los resultados del programa, salvo que sean identificados y solucionados a tiempo. En general, pueden producirse por diferencias en las capacidades institucionales o en las percepciones respecto de los objetivos, que necesitan ser alineados a uno común, además de las diferencias en el enfoque político ideológico. En este sentido Repetto (en Acuña, Martínez Nogueira y Repetto, 2010) expresa que la coordinación es reconocida

como un mecanismo de gestión pública que permite reducir contradicciones o redundancias, a la vez que desarrollar políticas integrales. Siendo sus objetivos minimizar la duplicación y la superposición de políticas, reducir las inconsistencias entre ellas, atenuar el conflicto político y burocrático y promover una perspectiva integral superadora a la sectorial.

Este apartado analiza los procesos de coordinación desarrollado por los diferentes programas abordados por esta investigación:

a) Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Secundaria**.** En un nivel general, el diseño mismo del programa centrado en el desarrollo de proyectos escolares implica esfuerzos de coordinación entre los equipos del programa, los coordinadores, las provincias, los supervisores escolares y los equipos directivos y docentes de las escuelas participantes. Al respecto, la ex Coordinadora general del programa explica que "*era un equipo bastante grande, se trabajaba en red, no siempre fácil de armar, una tarea muy ardua. Los últimos han sido muy penosos porque el programa estaba en cuestión y quería bajarse*". Las dificultades existentes para la coordinación son señaladas por el informe del SIME para el año 2001, donde se identifican niveles dispares de articulación entre actores, debido a la heterogeneidad de condiciones institucionales y voluntades para llevar adelante las reuniones de los equipos de cada escuela. En este punto, el programa propone una nueva modalidad de trabajo donde se coordinan dos reuniones, una con algunos participantes del proyecto y la otra, es un taller que reúne a la mayoría de los actores intervinientes. En una segunda etapa de la implementación, se incorporan otras modalidades escolares, la educación de adultos, las escuelas técnicas y artísticas, lo que complejiza aún más el funcionamiento del programa.

En el nivel del seguimiento y la evaluación de los proyectos escolares, el programa desarrolla una articulación exitosa con el Sistema de Información Geográfica de carta escolar para el mapeo de las iniciativas locales y el desarrollo de información situada.

En síntesis, el programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Secundaria enfrenta desafíos importantes para la coordinación. Más allá de estos, el programa propone espacios de intercambio y coordinación para el diseño, la implementación y la evaluación de proyectos escolares, los cuales requieren de la articulación con provincia, establecimientos escolares y personal educativo.

b) Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años**.** Este programa enfrenta desafíos importantes dado los alcances y la heterogeneidad de contextos en los cuales propone desplegarse. En tal sentido, el programa propone un abordaje territorial integral, a partir de la creación y consolidación de diferentes espacios interministeriales e intersectoriales para la coordinación en distintos niveles (nacional, provincial y local) y con actores de sectores diversos de

la sociedad (instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, familias). Según afirma una cita textual en el Informe de Gestión 2011 de un referente de la Mesa provincial, *"Yo creo que se nos planteó el desafío de pensar no en sectores del Estado sino pensar problemas sociales y cómo cada sector o cada disciplina aporta a la resolución de ese problema. Y a partir de ahí construir estrategias de abordaje conjunto"*

En relación con lo anterior, la unidad ejecutora del Programa se conforma desde la Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, responsable por la conformación y funcionamiento de la Mesa de Planificación Estratégica y Coordinación Programática. Dicha mesa se encuentra integradas por cinco Ministerios, a través de las áreas específicas intervinientes: Subsecretaría de Políticas Alimentarias del Ministerio de Desarrollo Social, Dirección Nacional de Salud Materno Infantil del Ministerio de Salud, Programa Nacional de Desarrollo Infantil, de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, del Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, y Secretaria de Empleo, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Asimismo, cuenta con una coordinación técnica a cargo de la Subsecretaría de Políticas Alimentarias que ejecuta y supervisa las actividades previstas a través de la Unidad Coordinadora del Proyecto (Di Virgilio, 2012).

En el marco de este esfuerzo de articulación inter-ministerial, el Informe de Gestión 2011 destaca el trabajo coordinado con otros planes y programas, como ser: ProHuerta, Programa de Abordaje Comunitario, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación), Plan Nacer-Sumar, Programa Remediar, Programa de Abordaje Sanitario Territorial, Programa Médicos Comunitarios (Ministerio de Salud de la Nación); Plan Nacional de Lectura, Plan de Finalización de los Estudios Primarios y Secundarios -FinES-, Plan Nacional de Alfabetización (Ministerio de Educación de la Nación), Programa Estrategias de Género en los Servicios Públicos de Empleo (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación). También con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), Centros Integradores Comunitarios (CICs) y Centros de Referencia (CDRs) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y con ANSES, entre otros. La gestión conjunta con otros programas genera la optimización de la prestación a sus destinatarios y en el uso de los recursos disponibles. La siguiente expresión de una de las integrantes del programa da cuenta de las mejoras que provocó el programa,

Asimismo, el programa establece Mesas Interministeriales provinciales, constituidas mediante acuerdos firmados con los ministerios de Salud, Desarrollo Social y de Educación de cada jurisdicción. La conformación de las mesas, las capacitaciones y asistencias técnicas constituyen los

cimientos del entramado institucional, donde se establecen consensos y diseñan las estrategias de articulación y abordaje con los niveles provinciales y locales.

Asimismo, el Programa prevé un coordinador regional a cargo del apoyo a la Mesa Interministerial Provincial para el desarrollo del proyecto, la asistencia Técnica a Equipos Técnicos Provinciales y Mesas Provinciales, la evaluación de las planificaciones provinciales, la elaboración y elevación de informes a la Mesa interministerial Nacional, la gestión de recursos para el desarrollo de actividades en las provincias, el apoyo al Equipo Técnico en la selección de facilitadores (Di Virgilio, 2012). Otro nivel se presenta en la coordinación que el Equipo Técnico Provincial debe promover a los efectos de asegurar la organización y desarrollo del programa de formación de facilitadores locales, la asistencia técnica a las Mesas intersectoriales locales, instrumentación de actividades de diagnóstico y relevamiento de los recursos de la comunidad, los incentivos para la participación comunitaria, y la asistencia al facilitador en el apoyo a las familias, entre otras, (Di Virgilio, 2012).

En el año 2007 el programa actuaba en 22 provincias, con alcance a 44 localidades, con 40 Mesas Intersectoriales Locales conformadas; 180 profesionales capacitados y organizados en equipos interdisciplinarios; 3.750 Facilitadoras/res y 120.000 Familias (Informe de Gestión, 2011). En el año 2009, la articulación con el Plan Nacional de Abordaje Integral Ahí significó una ampliación de la cobertura a localidades de tipo rural y con presencia de comunidades de pueblos originarios.

El informe sobre la situación de la Primera Infancia (Fundación Arcor, 2012) destaca que "*las acciones articuladas suponen un fuerte trabajo de coordinación interministerial, por ejemplo, la conformación de mesas provinciales y municipales integradas por referentes gubernamentales; la creación de mesas locales con referentes de instituciones y organizaciones de la comunidad y la asistencia técnica a equipos provinciales y locales*."

Asimismo, el documento señalado en el párrafo anterior, ofrece evidencia del resultado alcanzado en la coordinación interministerial en los tres niveles de gobierno, lo que permitió una mejor planificación territorial incluyendo aspectos culturales y particularidades regionales y locales. "*Según datos de ese mismo año [2010], se han sensibilizado 434.850 familias en el marco del programa, respetando en cada caso las particularidades territoriales. Las acciones articuladas suponen un fuerte trabajo de coordinación interministerial, por ejemplo, la conformación de mesas provinciales y municipales integradas por referentes gubernamentales; la creación de mesas locales con referentes de instituciones y organizaciones de la comunidad y la asistencia técnica a equipos provinciales y locales.*" El documento mencionado también identifica limitaciones y desafíos a la articulación, vinculadas fundamentalmente con la existencia de fuertes asimetrías y

heterogeneidades entre las localidades participantes, la desigualdad en la dotación y calidad de los servicios y recursos humanos, y las capacidades para medir impactos. En ese sentido sugiere mejorar e institucionalizar los mecanismos de interacción y articulación entre las distintas áreas y niveles inter-gubernamentales, como hacia el interior de los mismos. Asimismo destaca lo beneficioso de la confección de criterios de funcionamientos de los espacios multi-actorales y de las funciones que deben ser cumplidas a los fines del programa. Asimismo, se alerta sobre las dificultades que presenta la coordinación entre cinco ministerios para efectivizar las transferencias de fondos que pueden representar un riesgo en el cumplimiento de los mismos en tiempo y forma (Di Virgilio, 2012).

En resumen, el Programa Primeros Años evidencia una marcada orientación hacia la articulación y coordinación institucional, inclusive desde la estructura que adopta para su implementación, en la conformación de espacios interministeriales e intersectoriales a distintos niveles y ámbitos de gobierno. Los eventos de coordinación descriptos confirman el postulado según el cual, los problemas sociales críticos de nuestra región con una fuerte multicausalidad enraizada históricamente, exigen una acción pública coordinada e integral que contemple desde el diseño cuestiones que hacen a la descentralización, coherencia y coordinación de las acciones estatales (Acuña, Martínez N. y Repetto, 2010).

c) Plan Nacer-Sumar. Este programa enfrenta desafíos importantes a la coordinación institucional, dentro de un marco estructural signado por la ausencia de integración entre los distintos subsistemas del sistema de salud en la Argentina, conformados por el sector público, el de seguridad social mediante las obras sociales y el sector privado. En este contexto, un informe de evaluación del programa, realizado por el Ministerio de Salud en el año 2013, señala falencias en la articulación entre los niveles gubernamentales y el conjunto de los actores individuales, en un contexto marcado por la heterogeneidad de marcos regulatorios y recursos presupuestarios. A esto se suma un marco estructural de. En este sentido, según señala el informe (Ministerio de Salud, 2013c), "*el Programa se desarrolla en un sistema político federal complejo, caracterizado por una cadena de relaciones institucionales, frente a las cuales se plantea como desafío evaluar y fortalecer, no sólo sus propias capacidades institucionales, sino también las capacidades de los niveles de decisión inferiores".*

A pesar de esto, el programa establece incentivos y procesos para la articulación y coordinación institucional con otros niveles de gobierno, con efectores de salud y organizaciones de la sociedad civil. Por el lado de los incentivos, el programa define la descentralización de las prestaciones a través de las provincias y municipios, con transferencias monetarias condicionadas a la evaluación permanente del grado de cumplimiento en la prestación efectiva por parte de los

efectores locales. Por su parte, a nivel de los procesos de coordinación, una de las instancias de coordinación que muestra el programa, es la articulación con el Consejo Federal de Salud desde el año 2002, y la formulación de un plan federal de salud validado por las provincias que integran el plan. Las provincias son las responsables de garantizar los servicios aunque se descentraliza a los municipios en el primer nivel de prestación. Se formaliza mediante la firma de un acuerdo entre el ministro y el gobernador. Se crea un equipo multidisciplinario de implementación del programa y una unidad de gerenciamiento del mismo. Según explica el ex Coordinador Nacional del plan en la entrevista, "*este formato fue muy importante porque se trataba de un proceso de cambio. Mejoraba el diálogo entre nación y provincias durante la implementación que exigía dedicación exclusiva, y también porque estos equipos incorporaban perfiles profesionales no habituales, economistas, comunicadores, especialistas en sistemas de comunicación, sociólogos, además de los médicos*".

A nivel de coordinación inter-ministerial, el programa articuló con la AUH para la ampliación de la cobertura de esta última a mujeres embarazadas. La información generada y sistematizada por el Plan Nacer-Sumar mostraba que esta población no accedía a la cobertura por desconocimiento. A partir de la articulación con el programa AUH, el Plan Nacer-Sumar colabora con la ampliación de la cobertura de la AUH y, al mismo tiempo, también se establece como condicionalidad obligatoria de esta última. Según pondera el ex Coordinador Nacional del plan *"esta experiencia demandó tomar decisiones políticas, estratégicas y técnicas en coordinación con las provincias, es muy complejo. Por eso es un trabajo muy admirable lo que se hizo. A partir del Plan Nacer-Sumar […] se alcanzó la inscripción del 100 % de la población de niños de 0 a 6 años sin obra social. Luego se extiende a 8 años. Impresionante la sinergia que hubo, generándose una alianza sólida entre AUH y Plan Nacer-Sumar."*

Asimismo, la implementación del programa favoreció la coordinación entre provincias, las cuales establecieron mecanismos de cooperación para el desarrollo de sistemas informáticos para el registro de los datos que solicitaba el programa. En este sentido el ex Coordinador Nacional del plan afirma que "*se creó una mística organizacional muy colaborativa entre provincias y con la nación, lo que contribuyó a la implementación del programa*".

El programa alcanzó a 16.000.000 de personas a través de más de 7.000 centros de salud, a partir de la coordinación de acciones entre los ámbitos nacional, provincial y municipal, así como también, la integración con otros programas y organismos del Estado (como por ejemplo, ANSES). En este sentido, el Plan Nacer-Sumar evidencia esfuerzos de coordinación e integralidad frente al desafío de abordar una situación social crítica. Estos esfuerzos de coordinación abarcan distintas instancias inter-gubernamentales e inter–ministeriales, así como también, a los efectores territoriales de salud, a fin de garantizar la cobertura propuesta.

d) Programa Asignación Universal por Hijo. Este programa establece diversos mecanismos de coordinación institucional para garantizar el seguimiento y evaluación de cumplimiento de las condicionalidades contempladas en el mismo. A tales efectos, unos de los instrumentos creados que contribuyó a la articulación a nivel federal es la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación que registra la observancia de las obligaciones de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio para los niños de hasta 4 años y para las niñas y niños desde 5 a 18 años, como también la acreditación de la concurrencia a la escuela. Posteriormente, la obligatoriedad se extiende a la inscripción en el Plan Nacer-Sumar de salud para las niñas y niños de hasta 6 años y mujeres embarazadas.

Asimismo, a lo largo de su implementación, el programa coordinó con otros organismos el levantamiento de incompatibilidades previstas en el diseño original, permitiendo incorporar a poblaciones beneficiarias de otros programas públicos, como aquellos del Ellas Trabajan, el Seguro de Desempleo, el Seguro de Capacitación y Empleo; y los jóvenes del Plan PROGRESAR. En este sentido, Mazzola (2015) *destaca "la acción de coordinación y cruce de información entre los distintos niveles en Nación [...] además de la integración entre la ANSES y el Plan Nacer-Sumar que facilitó la realización de distintas campañas en hospitales y maternidades para mejorar la cobertura de las asignaciones".*

Con la creación del programa, se establecen dos consejos para la articulación y coordinación institucional. Uno de ellos, de carácter inter-ministerial, entiende en la en la armonización normativa y la responsabilización en la implementación del programa entre los diferentes organismos de la APN involucrados. Respecto de este ámbito, el ex Secretario General de la ANSES, relata que "*hubo tensiones, principalmente de culturas de distintas administraciones dialogando. Es distinto el enfoque de las asistencias sociales del Ministerio de desarrollo Social sobre las casuísticas de procesos muy concretos o a una lógica de grandes números de la seguridad social".* El segundo consejo de la AUH articulaba entre instituciones de la sociedad civil, Caritas, Amia y Cruz Roja, además de la iglesia, que colaboraron en la implementación inicial en el territorio, en busca de consensos, teniendo en cuenta sus racionalidades y cultura institucional. El ex funcionario entrevistado Secretario General de la ANSES pondera que este ámbito de coordinación "*fue bastante importante para alcanzar rápidamente un universo de titular de derecho en la discusión del territorio, y en algunos casos tuvimos rispideces".*

Por último, la implementación de la AUH requirió la articulación y coordinación de esfuerzos a nivel de las provincias y municipios, con el objetivo de alcanzar la estandarización de los procesos de gestión administrativa y la adecuación de la implementación de la AUH en relación con los programas provinciales vigentes. Respecto de este ámbito, el ex Secretario General de la

ANSES describe que "*en la articulación con provincias y municipios en el uso de la base de datos por las incompatibilidades, también fue complejo. San Luis no firmó el convenio para la certificación de datos y entonces el programa AUH pedía una certificación negativa de otro programa social provincial"*.

Asimismo, se encontró evidencia de instancias de redefinición en la orientación de políticas, a fin de buscar mayor coherencia en el conjunto de la intervención pública. Luego de la AUH algunas jurisdicciones revisan sus prioridades de políticas, redefiniendo programas en curso, en el marco de los recursos recibidos de la AUH, evitando duplicaciones y superposiciones de acciones y logar un uso más eficiente de los fondos públicos (Repetto, 2010). En este contexto de adecuaciones, el programa Derecho Garantizado a la Niñez de la provincia de Buenos Aires queda subsumido a la AUH, y los recursos disponibles se reasignan a planes nuevos como el "Envión" y el plan de urbanismo destinados a villas y jóvenes (Mazzola, 2015). A nivel nación luego de la AUH se reducen los recursos destinados a programas como Plan familias para la inclusión y el Plan jefes y jefas de hogar.

En síntesis, la AUH muestra evidencia de coordinación en varias de las modalidades que identifica y propone Repetto (2010), como el flujo de información, la implementación de instrumentos y mecanismos de gestión, la asignación de presupuesto y la autoridad en la toma de decisiones.

En este marco, el análisis de la dimensión de coordinación institucional evidencia que la coordinación resulta un tema estratégico para los cuatro programas abordados, los cuales desarrollan múltiples y diversos esfuerzos para la articulación con otros actores, en el contexto de la implementación de políticas de alcance federal que requieren el establecimiento de acuerdos y compromisos entre los tres niveles de gobierno, la articulación intra sector público nacional y la incorporación de organizaciones de la sociedad civil, como también la búsqueda de coherencia de las políticas. Lo expuesto hasta aquí refleja el planteo de Repetto y Acuña (2010), quienes señalan que el contexto de descentralización de responsabilidades políticas en los distintos niveles de gobierno implica mayores complejidades para la gestión estatal cuando las políticas públicas son de alcance federal. En este marco, la coordinación resulta, tal como señalan estos autores, un vehículo que facilita minimizar las contradicciones, redundancias en las jurisdicciones y desarrollar políticas integrales en busca de objetivos estratégicos.

Asimismo, se ha encontrado evidencia de políticas con abordaje integral, que requieren de aspectos de coordinación multidimensional en concordancia con la complejidad intrínseca de los problemas sociales, y que por tales características la modalidad de intervención estatal debe trasponer las fronteras de la acción de carácter sectorial (Repetto, 2010). Numerosos ejemplos de

ellos fueron relatados precedentemente en torno a las mesas multi-jurisdiccionales o multi-sectoriales del Programa Primeros Años con la participación de distintos sectores de la sociedad y niveles de Estado, y en forma análoga puede mencionarse la participación de múltiples actores en torno a la intervención del Plan Nacer-Sumar, AUH y Escuelas Secundarias. Además, se encuentra evidencia en los cuatros programas analizados un abordaje más integral que va más allá acciones dirigidas a individuos, sino que su implementación tiene una concepción amplia en la que se considera en forma complementaria como objeto de la política pública a la familia, la comunidad y el territorio (Repetto, 2010), se observa con mucha claridad esta perspectiva en los programas Nacer-Sumar y Primeros Años, aunque también en Escuelas Secundarias y AUH puesto que las evaluaciones incluye una contextualización que abarca entorno familiar y socioeconómico del destinatario.

Finalmente, Acuña, Martínez Nogueira y otros (2016) también sostienen que los distintos sistemas de evaluación del sector público nacional tienden débiles mecanismos formales de relacionamiento entre las unidades evaluadoras, y bajo nivel de intercambio de información generada por la evaluación, no obstante, en el caso de los cuatros programas analizados se evidencia numerosos eventos de coordinación en el intercambio de información, la generación de aprendizajes y recomendaciones, y la búsqueda de coherencia en la implementación, los cuales han redundado en la ampliación de la cobertura de dichos programas y el mejoramiento en los resultados obtenidos.

Universidad de
SanAndrés

5- Reacciones al programa

Tal como se señala en el Capítulo I, las políticas públicas son procesos, decisiones y resultados ejecutados en un campo con poderes en conflicto, entre actores con distintas racionalidades y concepciones del problema (Subirats en Lindblom, 1991), que conllevan un conjunto de acciones y de reacciones interrelacionadas a lo largo del tiempo, cuyas decisiones no siempre están explicitadas, manteniendo no obstante su coherencia interna (Martínez Nogueira, 1995). En este marco, pretendemos exponer aquí las tensiones que suele producir la implementación de un programa entre los actores que se ven afectados en sus intereses, valores o en el ejercicio del poder, entre otros factores.

a) Fortalecimiento institucional de las escuelas secundarias. En los inicios del programa, la primera reacción importante que este recibe proviene del sector gremial docente, el cual plantea su disconformidad respecto de la instrumentación del pago a los docentes por "módulos institucionales" asociados a los proyectos escolares que conforman el programa, cuya modalidad es equiparada con la realización de horas extras. En una siguiente etapa, como respuesta a la reacción gremial, los docentes fueron incorporados a la planta del Ministerio de Educación, otorgando un

marco formal a la retribución recibida desde programa. Asimismo, las escuelas, a través de algunos de sus miembros, también presenta cierta resistencia a la evaluación al inicio del programa, porque en general se la asocia a una impronta punitiva, aunque con el tiempo se revierte esa mirada. Al respecto, la ex Coordinadora general del programa refiere que "*en medio de las mesas de apoyo y de las mesas de exámenes de mitad de año, lo mismo ocurría a fin de año, era una exigencia, pero generalmente al finalizar esta etapa [de evaluación], estaban agradecidos de que alguien los escuchara, en tanto representantes del Ministerio de Educación…*"

Asimismo, se evidenció en un comienzo del programa que se produce cierta distancia entre las docentes que participaban del Proyecto escolar y las/os demás docentes de la escuela. Estos asumían una actitud de observadores respecto de los que participaban en los proyectos, y con el transcurso del tiempo se logra un apoyo del resto de los docentes para con el programa.

El programa también encuentra cierta dificultad ante el requerimiento de información por parte de los funcionarios que desean comunicar a la comunidad los datos sobre los resultados del mismo, en tanto que su procesamiento se complejizaba por la magnitud y por la falta de presupuesto destinado a esa tarea. El registro de datos cuantitativos y cualitativos del sistema de evaluación fue creciendo en magnitud y en complejidad, dificultando su procesamiento dentro del programa, por lo que se intenta derivar a otras áreas especializadas del ministerio. Sobre este punto, la ex Coordinadora general del programa sostiene que "*los funcionarios políticos solo quieren cifras para poder comunicar, cuántos aprobaron y en que mejoró. Se complicaba mucho y además no siempre teníamos presupuesto. Es un programa en sí mismo [el registro de datos], nadie brindaba ese servicio. Más de una vez se intentó delegarlo en instancias más técnicas del Ministerio sin éxito y finalmente fue cayendo, sobre todo cuando el programa comenzó a ponerse en riesgo. Solo se mantuvo una evaluación interna para poder ver como mejoramos.*"

Del Informe Final SIME 2001, surge evidencia de existir una alta valoración por parte de los directivos y docentes de los aportes más sustantivos de los asistentes técnicos (responsables de la actividad a cargo del conjunto de los proyectos de la escuela) y sugiere que esos espacios sean tomados como oportunidad para la reflexión acerca de la institución, en tanto agente de cambio frente al problema al que el programa intenta dar solución o mejora.

Estos hechos muestran relación con los conceptos que plantea Lindblom (1991), en cuanto a la presencia de poderes en conflicto, y racionalidades distintas, ya que en el caso de los sindicatos se encuentran ante una situación en la que el Estado plantea un modo de retribución precaria a través de las horas extras que no puede ser aceptada por el sector gremial en función de su racionalidad y de los intereses que defiende. En relación con las reacciones que se señalan por parte de las/los docentes y demás miembros de la escuela, puede observarse también que esos actores

encuentran en riesgo sus intereses ante la llegada de un programa de Nación por el cual van a ser evaluados, cuando la evaluación en su concepción está vinculada a una cuestión punitiva. En forma análoga puede interpretarse la tensión producida entre los funcionarios del ministerio y los responsables del programa ante la demanda de información que pueda ser comunicada y que responda a la racionalidad de aquellos más macro y de impacto, respecto de la que tienen los especialistas del programa además de las limitaciones que iban afrontando en el procesamiento de los datos.

b) Plan Primeros Nacional de Desarrollo Infantil Años. El programa evidencia tensiones derivadas por las distintas racionalidades institucionales, políticas y de gestión, que ante un programa integral y federal, que requiere de intervenciones a fin de conciliar y asegurar los mecanismos de funcionamiento que demanda el programa. En este sentido, ex Coordinadora técnica del programa explica que "*en general fue bien recepcionado, trabajar para mejorar la calidad de vida de la primera infancia siempre es convocante, aunque en algún caso resultaba difícil, sobre todo al principio, lograr las articulaciones necesarias para conseguir un abordaje integral, dependía mucho de la organización institucional de las distintas administraciones y sus dinámicas de trabajo. Sin embargo creo que se avanzó mucho en el logro de este objetivo*".

Por su parte, la apropiación del programa por parte de las familias en las localidades del país requirió de un proceso por el cual pudieran conocer la propuesta. La ex Coordinadora técnica del programa, citada en López (2012), afirma que "a*l comienzo costó mucho instalar el programa, en términos de que no llevaba nada en apariencia a los territorios […] no había ni alimentos, ni dinero, sin embargo, de a poco, fue avanzando*".

Una instancia que evidencia la búsqueda de consensos de perspectivas y racionalidades de actores diversos ante los objetivos del programa, se observa en la conformación de las Mesas Intersectoriales Locales en la que participan múltiples actores como los Centros de Salud, Agentes Sanitarios, Plan Ahí, Jardines de Infantes, Escuelas, Bibliotecas populares, Centros Vecinales, Municipios, Cooperativas, Sociedades de Fomento, Fundaciones, entre otros. Este espacio contribuye a superar ciertas lógicas de fragmentación y aislamiento instaladas localmente, produciendo una respuesta positiva por parte de los actores locales.

c) Plan Nacer-Sumar. En primera instancia, en un escenario de interrelaciones con cierta tensión histórica entre nación y provincias, en virtud de su alcance federal, la propuesta de nación de implementar el programa con cierta flexibilidad por parte de las provincias a fin de adaptarlo a sus realidades, genera una rápida apropiación contribuyendo a la consecución de los objetivos del plan.

Sin embargo, el programa también observa eventos que evidencian tensiones generadas en el encuentro de distintas racionalidades políticas, institucionales y administrativas propias de cada nivel de gobierno como de otros actores sectoriales, tales los efectores de la salud con sus lógicas de funcionamiento operativas y de administración. En este sentido, un ex coordinador nacional del programa entrevistado relata que "*el programa era tomado como de todos, las provincias fueron involucradas desde el inicio, se sentían respetadas por la […] lo cual no quiere decir que no haya habido críticas, o que algunas provincias tuvieran opiniones diferentes […]. El programa atravesó dificultades, tensiones o afinidades políticas. En quince años hubo situaciones pero nunca afectaron sustantivamente la implementación"*.

Concluyendo, del análisis realizado se evidencian experiencias que requirieron de consensos de criterios y de modalidades de organización del trabajo para salvar las interpretaciones como también las asimetrías institucionales y de gestión locales, ante la propuesta de la administración nacional.

d) Programa Asignación Universal por Hijo. Este programa evidencia situaciones donde diversos actores de la sociedad reclaman por el efecto negativo de la AUH en la disposición al trabajo por parte de los destinatarios de las asignaciones, entre otros. Aunque, diversas evaluaciones mostraron no encontrar evidencias de tales afirmaciones (Kliksberg, 2016, 13). Al respecto, un ex secretario general del ANSES entrevistado relata que "*algunas cámaras empresarias sostenían que la empleabilidad bajaba por este tipo de protección, algunos dirigentes políticos que desde lugares comunes se oponían a la medida con algunas expresiones de lo más duras como para la canaleta de la droga y el juego o se embarazan por los planes*" (*ex Secretario General ANSES).*

El mismo entrevistado señala que también existieron funcionarios de administración pública que manifiestan cierta resistencia ante la magnitud de certificaciones y espacios físicos que demandaría el programa. Al respecto, expresa que "h*abía ministros que sostenían que no iban a tener los bancos o las aulas suficientes para la incorporación de los chicos y mostraron resistencia, o que no iban a poder firmar los certificados necesarios para el cumplimiento de la condicionalidad"*.

Asimismo, a partir de la AUH, la ANSES comienza a recibir en sus establecimientos la afluencia de otras personas además de jubilados y pensionados, como madres con sus bebes para lo que fue necesario adecuar las instalaciones en virtud de las nuevas necesidades, situación que produjo cierta reacción de incomodidad en los agentes de la entidad. El funcionario entrevistado describe que "*de repente concurren madres con chicos y había que poner cambiadores en los baños. Hubo resistencia por parte de algunos empleados"*.

Incluso algunas instituciones financieras también plantearon resistencia ante ese cambio. En las palabras del entrevistado "*hubo también del sistema financiero que decía que "contaminábamos la sucursal" con la cantidad de personas que iban a buscar la tarjeta de débito o a cobrar" (ex Secretario General ANSES).*

Otra situación de tensión se evidencia entre los consejos que funcionaban en la AUH, uno era el interministerial abocado a la implementación, a fin de buscar una mayor articulación entre las diversas instituciones intervinientes que permitiera salvar las diferencias de enfoques propias de cada una, y alinearlas al perfil del programa. Según manifiesta el ex Secretario General de la ANSES, *"hubo tensiones, principalmente de culturas de distintas administraciones dialogando. Es distinto el enfoque de las asistencias sociales del Ministerio de desarrollo Social sobre las casuísticas de procesos muy concretos o a una lógica de grandes números de la seguridad social".*

A modo de síntesis, el análisis del programa presenta evidencia de eventos de cierta resistencia por parte de actores afectados por el programa, en defensa de intereses o con una concepción diferente del problema (Lindblom, 1991). Tal el caso de las reacciones por parte del personal a la administración pública ante la presencia de un nuevo actor (madres/padres e hijos/as) con demandas diferentes a las personas jubiladas o pensionados. Como también las opiniones de sectores de la sociedad que desde una concepción diversa del problema sobre la necesidad de una cobertura social a la población más vulnerable, encuentra argumentos que critican los efectos del plan en función de externalidad negativas que ellos perciben.

Asimismo, el análisis de esta dimensión sobre las reacciones al programa, permite observar que ante la implementación de cada programa, en todos los casos analizados, surgieron distintos actores afectados en sus intereses por el desarrollo del proyecto y cuyo tratamiento intenta dar solución a lo largo de la implementación del mismo. Estos eventos, con diversos grados de tensión y dificultades, evidencian la formación de áreas de conflicto de poder, en donde convergen y conciertan distintas fuerzas políticas (Villanueva, 1996). Esa complejidad y dinámica se evidencia claramente en el análisis de estos programas de alcance federal cruzado por cuestiones multisectorial-jurisdiccional, institucional y territorial.

6- Comunicación de resultados y Responsabilización

Tamayo Sáez (1997) señala que la información producida por la práctica evaluativa necesita ser difundida y distribuida a fin que llegue a todos los actores que participan del programa o política, tanto autoridades, ejecutores, destinatarios como a la ciudadanía en general, en pos de la transparencia de la gestión y de la participación ciudadana para el fortalecimiento del ejercicio democrático. Asimismo, el autor reconoce que la evaluación tiene una dimensión política en virtud

de que la información producida es utilizada para la rendición de cuentas a los ciudadanos, como también a los legisladores y demás actores interesados, en busca de legitimar sus decisiones, sostener la confianza y la cooperación entre los actores públicos y no públicos.

Respecto de lo anterior, Elizalde (2006), plantea que la planificación de una estrategia de comunicación debe tener un abordaje integral, incluyendo la combinación de distintas medios de comunicación, a fin de llegar a los destinatarios con mensajes claros, respetando la diversidad cultural, religiosa, social e ideológica que convive en una comunidad determinada, teniendo en cuenta que la comunicación gubernamental debe colaborar con el proceso político de administración del Estado, mejorando la eficacia de la gestión.

A continuación, se analizan las estrategias y acciones de comunicación y responsabilización que desarrollan los programas estudiados.

a) Fortalecimiento Institucional de la Escuela Secundaria. El programa participa de los resultados a todos los actores que participan de la implementación del mismo con el objetivo de ajustar las acciones y conocer su valoración respecto del desarrollo de los proyectos escolares. En este sentido, el SIME prevé la elaboración y presentación de informes destinados a tres niveles de usuarios: escuela, secretaría y coordinación del programa, con contenido pertinente en relación con datos y con indicadores en función de las necesidades de cada instancia. Esta información es generada por un programa informático en el que se cargan numerosos datos preestablecidos que permiten construir esos reportes con información oportuna y automática. Asimismo, se utilizan informes producidos mediante un sistema de información geográfica, cuyos mapas pretenden aportar y difundir aspectos como el estado de situación que se desea mejorar; problemas sobre los que interviene el proyecto; cobertura del programa; áreas de contenido; desempeño del programa, estrategias y coordinación a nivel central (SIME, 2001). Estos datos permiten contextualizar el conjunto de escuelas bajo el programa a nivel de distritos escolares y a nivel de la Ciudad de Buenos Aires. Según la ex Coordinadora general del programa, "*se trataba de que la evaluación tuviera vida, que no quedara en lo formal y que fundamentalmente esa evaluación fuera una instancia de reflexión, de mirar a la escuela en sí misma a partir de los indicadores de los problemas que tenía*".

Por su parte, el Manual del programa (2008) aborda la comunicación desde el programa hacia los estudiantes y familias alcanzadas por sus acciones, desde la convocatoria y presentación de los proyectos, como así también, a lo largo de su desarrollo, resultando clave la articulación del trabajo con todos los actores institucionales implicados.

Serulnikov (2008) menciona como otra vía de comunicación sobre los proyectos educativos, la publicación de documentos de investigación de cada experiencia realizada. En tal sentido,

expresa que las actividades que llevan a cabo las escuelas para abordar la problemática del abandono escolar no son documentadas, debido principalmente a la falta de canales de comunicación o de consultas. La autora remarca que la producción de documentación narrativa con experiencias de los educadores desde su propia perspectiva, es un material invalorable que lleva a la reflexión e intercambio entre docentes.

b) Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años. La difusión de acciones y resultados constituye un objetivo central al programa. En tal sentido, un informe de evaluación ex ante del proyecto recomienda que, dada la cantidad de personal involucrado en la implementación a nivel federal, se establezcan mecanismos de acceso a la información útil para el desarrollo de las acciones previstas en el marco del programa y cumplimiento de las metas (Di Virgilio, 2012). En esta línea, se encuentra evidencia que el programa elabora informes regulares de seguimiento de acciones y resultados, destinados a diferentes niveles: un informe general para las autoridades del nivel nacional; un informe trimestral para los equipos centrales, con análisis de los progresos a nivel regional; y, por último, un informe semestral de desempeño difundido hacia las mesas provinciales y locales responsables de la implementación de acciones en territorio.

Asimismo, el programa también desarrolla estrategias de difusión de información hacia las provincias con el objetivo de sensibilizar a la población respecto de la problemática de la primera infancia. Esta contempla la elaboración y publicación de materiales propios del programa (boletines, documentos técnicos y folletería), la gestión de una web propia del programa, la participación y organización de eventos, y la publicidad en medios masivos de comunicación (radio, televisión y medios gráficos) (Informe Gestión, CNCPS, 2011). A nivel de la difusión interna, destinada a los actores que participan de la implementación, se destaca la publicación regular del Boletín Electrónico, el cual aborda: la "Consolidación de espacios interministeriales e intersectoriales (N°1), las Jornadas regionales "Estado, comunidad y familias juntos por los primeros años" (N°3), la "Capacitación y Asistencia Técnica a Equipos Técnicos y Facilitadoras y Facilitadores" (N°4) y la "Difusión, sensibilización, comunicación" (N°5). En su comunicación hacia las familias, y la sociedad en general, el programa implementa el programa de TV "Primeros Años, creciendo juntos" en Canal Encuentro, difunde videos institucionales en televisoras locales y publica cartillas educativas sobre los derechos de los niños, aspectos significativos del desarrollo infantil y prácticas adecuadas para el desarrollo de los niños menores de 4 años..

El programa también ha editado documentos de divulgación que sistematizan acciones y resultados en temáticas específicas, tales como: La perspectiva de género en los Primeros Años (2011); Primeros Años, Primerísimos Lectores (2011); Estado, Comunidad y Familia juntos por los Primeros Años: logros, desafíos y aprendizajes obtenidos; Encuentro Nacional de Primeros Años

realizado en 2010; Guía para el diseño de espacios comunitarios (2010); La Atención del Desarrollo Infantil desde una Perspectiva de Derechos (2010); Iniciativas Locales, cartilla para Facilitadores (2009); Cuidado y atención en los primeros años (2011); entre otros.

Asimismo, el Informe de Gestión 2011, da cuenta que a partir de la evaluación de la implementación en territorio, los espacios provinciales también reconocen la centralidad de la difusión de acciones y resultados. En este sentido, las conclusiones del Encuentro Provincial de Mesas de Gestión, realizado en la provincia de Santiago del Estero en el año 2010, refieren la necesidad de disponer de medios para difusión de actividades y para visibilizar a los referentes locales del programa en las comunidades, especialmente los Facilitadoras/es y las Mesas de Gestión. En respuesta a ello, se instrumenta la "De mano en mano" una carpeta itinerante imágenes, palabras y acciones producidas en cada una de las localidades, para la comunicación y el intercambio entre los referentes y las familias alcanzadas por el programa.

c) Plan Nacer-Sumar. El informe del Ministerio de Salud (2013b) explicita que "a *lo largo de su implementación, el Plan Nacer-Sumar se caracterizó por un proceso continuo de evaluación y divulgación de su experiencia. Esto posibilitó un análisis crítico de las decisiones implementadas y la generación de una base sólida para afrontar los desafíos pendientes*. En este sentido, los resultados de las evaluaciones producidas por la Agenda Evaluativa del Plan Nacer-Sumar se difunden a otras áreas del Ministerio de Salud, como también a otros organismos o programas de la APN, como el Programa Familias, la AUH, el programa Primeros Años y el Plan Alimentario Nacional. En este sentido, el funcionario entrevistado, ex Coordinador Nacional del plan, opina que la base de datos en tanto sistema de vigilancia, con valiosa información como la situación de desnutrición que se actualiza mensualmente, está desaprovechada por las demás áreas del Estado.

La comunicación es entendida como un bien estratégico que exige comprender e incluir en las estrategias comunicaciones las lógicas de los diferentes públicos que pueden sentirse afectados por el programa, en este sentido el ex Coordinador Nacional del plan, expresa, "*si nosotros estamos gestionando para mejorar el acceso a servicios de salud de población no contribuyente y estamos utilizando recursos de aportes de aquellos que contribuyen, entonces uno tiene, como el rol del Estado como tercer administrador de recursos, es rendir cuentas y es nuestra primera obligación no solo de los recursos sino de los resultados. Nosotros no lo logramos, nos costó encontrarle la vuelta ver cómo comunicar bien esto a ese sector de la sociedad que no se beneficia directamente de un programa de estas características […] Son los desafíos lindos que persisten en la gestión pública"*.

Asimismo, en relación a la comunicación hacia la sociedad, el sitio web del ex Ministerio de Salud publicas los informes de evaluación de desempeño del plan en sus distintas dimensiones.

Inclusive, un documento del año 2013, evalúa el impacto del programa en la satisfacción de los usuarios de los sistemas de salud provinciales[29].

d) Programa de Asignación Universal por Hijo. Este programa otorga fundamental relevancia a la elaboración y difusión de resultados de evaluación, en el contexto del fuerte debate público que signo su establecimiento y las sucesivas ampliaciones de cobertura. Las evaluaciones realizadas al programa se encuentran publicadas en internet, tanto en el sitio web de la ANSES, como así también, en el portal de Argentina.gob.ar, que publica resúmenes de los informes de evaluación en el marco del Programa de Evaluación de Políticas Públicas[30] o en el Banco de Evaluaciones[31], ambos dependientes de la Jefatura de Gabinete de Ministros. La publicación más actualizada en el sitio web institucional corresponde al documento "Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo" (2017) realizado en el marco de un convenio entre UNICEF y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, con participación de diversos institutos de investigación entre ellos el CONICET y con el apoyo de la ANSES y el Ministerio de Desarrollo Social[32].

Asimismo, existen numerosos estudios realizados por instituciones académicas publicados y tratados en medios masivos de comunicación, gráfica o digital, además de debates televisivos con el caso de la AUH. Algunas de las evaluaciones externas fueron realizadas por universidades, centros de estudios y especialistas, como CEPAL, investigadores del CONICET, especialistas como la Lic. Roxana Mazzola y el Lic. Bernardo Kliksberg, como así también por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Por último, la AUH desplegó una intensa campaña en los medios masivos de comunicación (televisión, radio y prensa) con el objetivo de legitimar el diagnóstico y los resultados del programa. Un ejemplo de ello ha sido la intervención pública de varios funcionarios para difundir los resultados de la evaluación en la mejora de la matrícula escolar que mostraban el incremento significativo (entre 150 y 170 mil alumnas/os en la provincia de Buenos Aires y casi 300 mil a nivel nacional) (Mazzola, 2015).

Esta preocupación por generar y difundir evaluaciones de calidad es explicada por Mazzola (2015) por la necesidad de sostener un debate en conjunto con la sociedad a fin de generar consensos para un crecimiento con justicia social, equidad e inclusión social, que clarifique la

[29] http://www.msal.gob.ar/sumar/images/stories/pdf/el-plan-nacer-y-su-efecto-en-la-satisfaccion-de-los-usuarios-de-los-sistemas-de-salud-provinciales.pdf
[30]https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/re_asignacion_universal_por_hijo_alcance_e_impacto_por-regiones_del_pais_ft.pdf
[31] https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/bancodeevaluaciones
[32] https://www.anses.gob.ar/archivos/analisis_propuestas_mejoras_ampliar_auh.pdf

centralidad de este tipo de política, donde el enfoque del debate debe girar en torno a la concepción de justicia distributiva, las medidas que conlleva, la fisonomía del estado que exige la misma, y el impacto directo en la vida de los ciudadanos.

Asimismo, a nivel de la difusión para la mejora de la cobertura, la AUH realiza campañas en hospitales y maternidades, mediante stands de atención, al tiempo que introduce innovaciones en la gestión a partir de otros canales como visitas a domicilio, llamados telefónicos, campañas de sms, cartas personalizadas, entre otras (Mazzola, 2015).

A modo de conclusión, el análisis de la comunicación de resultados muestra que todos los programas implementan diferentes acciones de para la difusión de las acciones y los logros alcanzados. Sin embargo, no se encuentra evidencia de existencia de una estrategia de comunicación planificada, sistemática y/o coordinada, en el sentido propuesto por Elizalde (2006).

A partir de la evidencia relevada, es posible diferenciar dos líneas en la comunicación. Una interna, dirigida a los equipos del programa, los actores involucrados en la implementación y otros programas y organismos de la administración pública, dentro del programa con el objeto de la revisión de las acciones y la mejora de la gestión. La otra vía de comunicación es externa al sector público y busca llegar a los destinatarios de las políticas, comunidades y la sociedad en general, bajo un objetivo de rendición responsabilización y rendición de cuentas a la ciudadanía.

Respecto de lo anterior, aun cuando no cuenta con un plan de comunicación bien delimitado, el programa Primeros Años evidencia cierta estructura de difusión de los resultados a partir de informes regulares a los diferentes actores que intervienen en la implementación, al tiempo que despliega estrategias variadas para llegar a la población destinataria. Por su parte, la AUH desarrolla una comunicación orientada al objetivo de ganar legitimidad social, en el contexto del debate público que genera su implementación.

En relación al análisis sobre la rendición de cuentas por la gestión realizada en los cuatro programas, la literatura señala que los informes de evaluación tienen una dimensión política en virtud de que son utilizados para la rendición de cuenta a los ciudadanos, legisladores y demás actores interesados, en busca de legitimar sus decisiones, sostener la confianza y la cooperación entre los actores públicos y no públicos (Tamayo Sáez, 1997). Similar rol se le asigna a los informes de las evaluaciones en tanto rendición de cuentas, en países como Brasil, México, España y Canadá, entre otros (Bozzi, 1995; CIPPEC, 2017). En el mismo sentido, desde el punto de vista institucional, la ex Subsecretaría de la Gestión Pública (2003) asigna a la información producida por el Sistema de Monitoreo y Evaluación un rol clave en torno a la responsabilización por parte de las organizaciones públicas con respecto al cumplimiento de resultados comprometidos. En este marco, de las entrevistas realizadas y análisis de la documentación se observan coincidencias en relación a

la publicación de los informe de gestión a través de diversos medios, como los sitios web institucionales, medios de comunicación masivos en radio, televisión, gráfica, internet, como también otros canales como campañas de difusión en hospitales, escuelas, distribución de folletos o publicaciones.

No obstante ello, debe señalarse que la rendición de cuentas a la ciudadanía aún no tiene un lugar de importancia en la agenda pública, como también la demanda de información sobre los resultados de las evaluaciones de políticas y programas por parte de la ciudadanía sigue siendo débil e incipiente (Oszlak, 2015).

7- Sustentabilidad de la práctica evaluativa

Esta dimensión pretende encontrar evidencia sobre los componentes que constituyen la sustentabilidad de la práctica de evaluaciones de los programas. En este sentido CIPPEC (2017) define que la sustentabilidad del sistema de evaluación refiere a cuestiones vinculadas con la existencia de regulación, financiamiento y recursos humanos.

a) Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Secundaria. El programa diseñó, implementó y consolidó el Sistema de Información de Monitoreo y Evaluación - SIME, dispositivo de evaluación interno permanente que cuenta con un equipo técnico integrado por especialistas en educación. Asimismo, el financiamiento de los proyectos escolares está previsto a través de módulos institucionales con recursos de la Administración Nacional. Aunque con el cambio de gestión se reformula asignándole una menor prioridad dentro del ministerio.

En relación al marco normativo, el programa fue creado por Resolución 439/GCBA/2001, luego diversas Resoluciones del Consejo Federal de Educación (Nros. 84, 88, 93 del 2009) regularon aspectos vinculados al fortalecimiento de la educación secundaria. Asimismo se encuentran diversas ediciones del Manual de pautas para la elaboración de proyectos y la utilización de módulos institucionales.

b) Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años. El programa establece un Área de Seguimiento y Evaluación que cuenta con un equipo técnico conformado por especialistas en evaluación, encargado de diseñar la propuesta de seguimiento y evaluación del mismo.

En una primera instancia la evaluación estuvo a cargo principalmente de universidades públicas y privadas, como la Universidad Torcuato Di Tella, la Universidad Nacional de La Plata y FLACSO, entre otras. Según explica la ex coordinadora técnica del programa entrevistada, "*se define esta vía porque ante la carencia interna de la expertise necesaria y la falta de tiempo para obtenerla en el corto plazo estaba la necesidad de darle legitimidad y validez externa".* En una segunda etapa, el programa crea un área interna de evaluación con presupuesto propio. Al respecto,

la ex coordinadora relata que "*se le da más importancia, al ser un objetivo específico, al área de evaluación, se amplió el equipo de los técnicos, se mejoró el equipamiento, ya tenía su propia línea presupuestaria.*" Sin embargo, el programa destina a su Sistema de Monitoreo y Evaluación apenas el 0,44% de los fondos que recibe del gobierno nacional (Di Virgilio, 2012).

En relación al marco normativo, el programa comienza a implementarse a partir de un convenio en noviembre del año 2005, firmado por los Ministerios de Desarrollo Social, Salud, y Educación de la Nación (Informe Gestión, 2011).

c) Plan Nacer-Sumar. El plan cuenta con una unidad de evaluación y equipos técnicos. En un primer momento, la evaluación del mismo era realizada externamente, en el marco del cumplimiento de las condicionalidades exigidas por los organismos internacionales que financian las acciones. En una segunda etapa, el programa avanza hacia la conformación de un equipo de especialistas propio. Respecto de este proceso, el ex coordinador nacional entrevistado describe que "*el programa fue escuela, más de 100 personas que pasaron por él y que actualmente, con mucha experiencia y muy buena formación técnica, trabajan en evaluación en el país o en el exterior, en salud o en otros sectores*".

El ex funcionario entrevistado señala algunas de las limitaciones que existen respecto de la sostenibilidad de la evaluación en el tiempo, siendo que "*estos equipos resultan difíciles de sostener, bien ante cambio de gestión o por remuneraciones no adecuadas al perfil de los profesionales que son capturados por empresas privadas u otros ámbitos del sector público*.

A nivel normativo, la Resolución Nº 198 del 15 de agosto de 2003 del ex Ministerio de Salud, crea el Programa para la Creación de Seguros de Maternidad e Infancia Provinciales- Plan Nacer-Sumar. La Resolución 1195/2012 modifica el nombre del programa a Programa Nacional de Desarrollo de Seguros Públicos de Salud, cuyo anexo prevé la evaluación de impacto del programa, bajo una concepción de una agenda más amplia de una política basada en la evidencia, donde el foco es colocado sobre los resultados.

d) Programa Asignación Universal por Hijo**.** La ANSES, organismo responsable por la implementación del programa, cuenta con un área de planeamiento de larga data, con equipos técnicos especializados para la realización de evaluaciones. Según describe el ex secretario general del organismo entrevistado, *"el área de planeamiento de la ANSES tenía un desarrollo propio y distintos tableros de seguimiento, está muy normatizado. Tenía su propia evaluación"*. No obstante**,** según ha sido descripto, el programa también fue evaluado desde otras instituciones externas a la ANSES, como universidades y centros de estudios.

En cuanto a la normativa este programa fue creado por el Decreto Nº 1602/09, que incorpora como un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social,

destinado a niña/os y adolescentes cuyos familiares o tutores se encuentren desocupados o en la economía informal.

El decreto establece que el financiamiento se atiende con recursos de la ANSES, también prevé el uso de fondos provenientes de los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el Decreto Nº 897/07 y ratificado por Ley Nº 27.417/08. En relación al financiamiento del programa, el funcionario entrevistado expresa que *"uno es el presupuesto propio de asignaciones sociales de ANSES, y el otro era con el superávit del fondo de garantía de sustentabilidad que fue superavitario durante toda la gestión, así que hubo un equilibrio presupuestario durante toda la gestión."*

A modo de conclusión, los cuatro programas cuentan con áreas y equipos técnicos destinados específicamente a la actividad evaluativa. Al respecto, los programas que inicialmente delegan la evaluación en actores externos avanzan hacia la conformación de áreas y equipos propios. Ahora bien, tal como se identifica en otras dimensiones, el establecimiento de estructuras y recursos para la evaluación depende de la voluntad e iniciativa de los programas, tal como observa Acuña (2016). Respecto del financiamiento, se ha podido encontrar evidencia de tener cobertura en cabeza de los programas, algunos casos fijada por ley como el caso de la AUH, aunque no surge una asignación destinada particularmente a las funciones de evaluación, salvo la evidencia encontrada en el Plan Nacer-Sumar donde en una segunda instancia, el dispositivo evaluativo adquiere presupuesto propio.

A nivel general, se observa la práctica evaluatoria de los programas se desarrolla en la ausencia de un marco estratégico que establezca normativas, lineamientos, estructuras y recursos presupuestarios, ya sea a nivel de los ministerios y organismos responsables por la ejecución de los programas, o de los órganos de coordinación de la APN.

Respecto de lo anterior, la normativa relativa a la evaluación a nivel nacional se destacan la Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, la Ley 24.354 del Sistema Nacional de Inversiones Públicas y la Ley 25.152 que crea el Programa de Evaluación de Calidad del gasto, todas ellas abarcan aspectos singulares de la evaluación de manera desarticulada y no conforman un sistema de evaluación en el ámbito de la administración pública. Ello constituye una gran debilidad para la sostenibilidad de la evaluación de políticas.

QUAERERE VERUM Universidad de SanAndrés

Capítulo V. Conclusiones finales

La literatura especializada en evaluación de políticas públicas revisada en el Capítulo I da cuenta de la relevancia que se le asigna a la práctica evaluativa de los programas y políticas públicas en la construcción democrática y el fortalecimiento institucional. Esta investigación ofrece un análisis de cuatro programas sociales implementados en el ámbito de la Administración Pública Nacional a través de siete dimensiones conceptuales relevantes, a fin de observar si efectivamente los resultados de una evaluación producen un proceso de aprendizaje en torno al programa que redunde en mejoras en el diseño y gestión del mismo, como en las prestaciones, y si dichos resultados se encuentran a disposición de distintos actores tales como la ciudadanía, miembros del programa de gestión, autoridades políticas y parlamentarios. A partir de la evidencia obtenida en el análisis de los programas seleccionados, se puede concluir que se encontraron coincidencias respecto a varios conceptos teóricos vinculados a la evaluación, reflejados en cada una de las dimensiones de estudio. A continuación, se ofrece una síntesis de la evidencia recabada, presentada en diálogo con la literatura especializada y la experiencia en otros países de la región.

1-Planificación y Evaluación

Uno de los interrogantes de este estudio refería al rol asignado a la evaluación en las instancias de diseño y planificación de los programas. Al respecto, la evidencia empírica muestra que todos los programas analizados contemplaron la evaluación desde el diseño inicial, aun cuando la institucionalización de la práctica evaluativa fue profundizándose con el transcurso de la implementación. La práctica evaluativa de los programas analiza el grado de alcance de los resultados previstos y del impacto esperado, como también de los procesos de las actividades previstas para el desarrollo del programa. Estas se enmarcan en una concepción de reconocimiento de derechos, siendo las personas destinatarias de las políticas, el principal sujeto de análisis de las evaluaciones, contextualizando el marco comunitario y socio económico.

En relación con lo anterior, la evidencia muestra un desarrollo creciente del área de evaluación en los programas analizados, a partir de la creación e incorporación de dispositivos específicos, equipos de especialistas, sistemas de registro de datos y la construcción de indicadores, generando nuevas capacidades de análisis y de gestión. Esta evidencia es coherente con el análisis de la evaluación en programas de la APN que realiza Neirotti (2016), donde señala que el diseño de la evaluación implica la conformación de equipos interno, con recursos humanos y unidades de evaluaciones ejecutoras fuertes y capaces de brindar información a tiempo sobre seguimientos concretos.

Este proceso no se ha plasmado necesariamente en la creación de unidades formalizadas y jerarquizadas en los organigramas, lo que se identifica en el caso del Plan Nacer-Sumar y en el programa AUH evaluado desde el área pre existente de Planeamiento del ANSES, mientras que en los otros programas se mantienen las áreas de evaluación dentro de aquellos.

La evidencia presentada se corresponde con lo observado por Martínez Nogueira y otros (2016), quienes señalan la existencia de avances en la incorporación de la evaluación en los diseños de políticas o programas en la Administración Pública, en paralelo con la implementación de dispositivos y normativa, y la generación de capacidades inherentes a las áreas.

Asimismo, la evidencia encontrada refuerza la imagen de falta de coordinación y sistematicidad en la práctica evaluativa de la APN que han trazado otras investigaciones. En este sentido, los programas analizados muestran una alta actividad en el desarrollo de la práctica evaluativa, limitada a las áreas ejecutoras y al ámbito ministerial, sin responder a una planificación centralizada desde un órgano rector, aunque observándose ciertos niveles de coordinación interministerial como el caso del programa Primeros Años. Tal como señala una de las fuentes entrevistadas, aún está pendiente el desafío de la integración a nivel estratégico con la intervención de todos los ministerios y políticas trasversales (Director de Planificación y Evaluación de la Gestión-UNL). Neirotti (2015) sostiene que debería ser un gran desafío a nivel nacional avanzar hacia un plan plurianual estratégico, con objetivos estratégicos, metas claras y, acciones anuales. La planificación y la evaluación tienen que tener una intención ético política inevitablemente asociada a cualquier tipo de intervención que se realice. Esos valores tienen que estar permanentemente en juego como para poder ver hacia donde se va y, de ser necesario, modificar ciertas actividades pensadas en un contexto determinado y que luego necesitan otro tipo de lógica de intervención.

La evidencia da cuenta de la inclusión en las evaluaciones de todos los actores participantes del programa, como las familias, comunidades, docentes y autoridades educativas e institucionales en el programa de Fortalecimiento Institucional de Escuela Secundarias; o de las familias, comunidad, facilitadoras y demás actores sectoriales e institucionales de los tres niveles de gobierno dentro del Plan Primero Años; y en igual sentido para los otros dos programas analizados en cuanto a la inclusión de personal médico, pacientes (madres e hijas/os); efectores de la salud, además de los actores de los tres niveles de gobierno, y en el caso de la AUH, el alcance del estudio sobre los destinatarios de las asignaciones en diversas aristas. Ello, evidencia la consideración de la contextualización de los sujetos de estudio al momento de la evaluación, en los términos de Martínez Nogueira, (1995). En relación a lo expresado por el autor en cuanto a que el análisis de políticas demanda de una comprensión adecuada de los factores que fueron contemplados, como actores, demandas, valores y recursos, al momento de problematizar la situación social y que se

desea modificar, se han encontrado coincidencias en relación a las dimensiones analizadas en el presente trabajo.

Por último, la evidencia recabada nos ayuda a enmarcar la evaluación de políticas en nuestro país dentro del contexto regional. En tal sentido, al analizar los fundamentos que sustentan la implementación de prácticas evaluativas en los programas estudiados, encontramos la preeminencia de motivaciones vinculadas principalmente con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los resultados y/o impactos propuestos desde los programas hacia las poblaciones destinatarias. Esta característica asemeja nuestro país a la experiencia evaluativa observada por Cunill Grau y Ospina Bozzi (2003) en países como Colombia y Costa Rica, donde prima una evaluación orientada hacia la gestión de las políticas y en el mayor compromiso en la responsabilización dentro del sector público, bajo un esquema llamada "modelo plan"; en contrapunto con países como Chile y Uruguay, donde se propone un "modelo presupuesto", más orientado a la planificación estratégica de las organizaciones públicas y la asignación de recursos públicos.

Asimismo, al observar las características de las estructuras implementadas para la evaluación, vemos que nuestro país se encuentra rezagado respecto de otros países de la región que cuentan con sistemas nacionales de evaluación de la gestión pública, como Colombia, Costa Rica, Uruguay, México y Brasil.

2- Aprendizaje y Retroalimentación

Del análisis de esta dimensión se observa en los cuatro programas una alta valoración del uso de la información generada por la evaluación, contribuyendo al aprendizaje y producción de conocimientos que mejoraron la elaboración e implementación de políticas. Esta evidencia está en consonancia con los beneficios esperados de la evaluación de políticas, según refiere Acuña (2016) en cuanto a que lo producido por la evaluación ofrece evidencias que permiten alimentar el colectivo y generan conocimientos que mejoran la elaboración y la implementación de políticas, además de emitir juicios sobre el alcance y la calidad de las capacidades políticas y de gestión.

El análisis empírico muestra que en todos los programas las evaluaciones ayudaron a identificar faltantes, incoherencias o errores de diseño y/o implementación, permitiendo ensayar ajustes y readecuaciones. También se encuentra evidencia sobre la creación de nuevas prestaciones públicas a partir de evaluaciones realizadas que, inclusive, permiten identificar cuestiones públicas no abordadas previamente y que pasan a ser consideradas de atención prioritaria. Este es el caso de la AUH, donde la evaluación ha ayudado a identificar a grupos sociales con alta vulnerabilidad social, sirviendo como base para la implementación de acciones específicas, como el plan de becas

escolares PROGRESAR para jóvenes y la ampliación de la cobertura de la asignación universal a mujeres embarazadas. Asimismo, a partir de la evaluación sobre la AUH realizada por el Ministerio de Educación en 2011 junto a universidades, se corrigieron algunos controles de la condicionalidad del programa y en la superposición de programas en cuanto a la incompatibilidad definida originalmente.

La evidencia encontrada y expuesta precedentemente está en línea con lo planteado por Bozzi (2014) en cuanto a que la evaluación promueve procesos de aprendizaje continuo que permiten refinar la capacidad humana e institucional para avanzar los objetivos planteados hacia el cumplimiento de la misión. Como también con lo planteado por Stein (2006) sobre que la evaluación asume un rol importante para la revisión de las políticas a fin de alcanzar su cumplimiento con eficacia y garantizar que favorezcan el interés público.

3- Mejora de la gestión/servicios

El estudio ha hallado evidencia de mejoras en la gestión de los programas a partir de resultados generados en el proceso evaluativo, mediante el análisis de las causas de los logros, como también, de las fallas o problemas en el desempeño individual y colectivo dentro del contexto de la planeación estratégica (Bryson, 1988 citado en Bozzi, 2014).

A partir del material de las entrevistas y documentos analizados, se observa un proceso de mejoras introducidas en la modalidad de la prestación de los servicios provistos por los programas, a partir de examinar e incorporar la información generada por las evaluaciones, considerando la complejidad intrínseca de programas con ejecución descentralizada territorialmente, de alcance federal y con la intervención de múltiples actores.

La evidencia da muestra de la importancia de la construcción de indicadores de cobertura de los programa, entre otros, cuya producción alimenta los registros de datos para su procesamiento y uso de la información generada en la revisión de las acciones. En igual sentido ocurre con los espacios de análisis de esa información, con la participación de múltiples actores, promoviendo decisiones relevantes para el programa, como la reflexión sobre la metodología de enseñanza en la escuela secundaria en el marco del programa; o la mejora de las capacidades de actores centrales en la ejecución del programa, como el caso de los efectores de salud.

En tal sentido, la información obtenida de la evaluación resulta un insumo útil para verificar la efectivización de un derecho, además de utilizarla en el proceso de toma de decisiones (Neirotti, 2016). La evidencia recolectada da cuenta del sentido de las evaluaciones en cuanto a sus contribuciones en el mejoramiento y fortalecimiento de la gestión (Martínez, N. 1995), como el rol que asumen en la revisión de las políticas a fin de alcanzar su cumplimiento con eficacia y que

garanticen el interés público (Stein, 2006), y en tanto vehículo central de comparación entre lo efectivamente logrado respecto de lo planificado, de identificación de problemas y/o deficiencias y de introducción de las correcciones necesarias (Halliburton y Guerrera, 2002, en Zaltsman 2003).

4- Coordinación institucional

La coordinación, coherencia e integralidad fueron aspectos que se distinguieron en los cuatro programas, con distintos grados de complejidad y cobertura. Los ámbitos que conformaron cada programa analizado, con características de descentralización, integralidad, abordaje territorial con alcance federal, intervención de multiactores en los tres niveles y ámbitos de gobierno, organismos de la sociedad civil, familias, comunidades, cooperativas, efectores de la salud, universidades, redundan en una esfera de tensiones en función de las diversas racionalidades, intereses y poderes en juego, culturas e inercias institucionales y comunitarias que tuvieron que ser articuladas, en busca de consensos sobre los objetivos y perspectivas comunes, adecuando capacidades, instituciones y culturas burocráticas diferentes. Además, algunos programas plantean una complejidad adicional al tener que sintonizar los procesos operativos del aparato burocrático de los tres niveles de gobierno, como las capacidades y equipamiento necesario para realizar las transferencias monetarias condicionadas al cumplimiento de controles sanitarios, asistencia a la escuela y a la efectivización la cobertura de salud como sucede con AUH y Plan Nacer-Sumar, siendo que las jurisdicciones en mayor o menor medida presentan asimetrías en la dotación de recursos y capacidades y tecnológicos.

La evidencia encontrada en el análisis del material vinculado a cada uno de los programas, permite identificar coincidencias con los conceptos planteados por Repetto y Acuña (2010), donde la coordinación resulta un vehículo que facilita minimizar las contradicciones, redundancias en las jurisdicciones y atenuar el conflicto político y burocrático y promover una perspectiva integral superadora a la sectorial. Todos los programas han desarrollado procesos de articulación y coordinación institucional a distintos niveles, entre programas y organismos nacionales, con las jurisdicciones provinciales y municipales y con actores locales diversos, asociaciones civiles, sectores empresario, entre otros.

En este sentido, la evidencia muestra que la coordinación resulta un tema estratégico y de tensión permanente, que demanda esfuerzos para articular objetivos y perspectivas; así como también, adecuar estructuras y capacidades diferentes. Estos esfuerzos se enmarcan en un contexto de alta complejidad de las realidades sociales y territoriales que los programas enfrentan. Da cuenta de ello, la creación de instancias multi-jurisdiccionales o multisectoriales en el caso del Programa Primeros Años, con la participación de distintos sectores de la sociedad y niveles de Estado; en

forma análoga, hemos identificado la participación de múltiples actores en torno a la intervención del Plan Nacer-Sumar, AUH y Escuelas Secundarias.

Además, se encuentra evidencia de un abordaje integral en los cuatros programas analizados que va más allá acciones dirigidas a individuos, sino que su implementación tiene una concepción amplia en la que se considera en forma complementaria como objeto de la política pública a la familia, la comunidad y el territorio (Repetto, 2010). Se observa con mucha claridad esta perspectiva en los programas Nacer-Sumar y Primeros Años, aunque también en Escuelas Secundarias y AUH puesto que las evaluaciones incluyen una contextualización que abarca entorno familiar y socioeconómico del destinatario.

Asimismo, en relación a las características de la coordinación en estos programas, se encuentra evidencia sobre dos aspectos que Repetto (2010) señala como cuestiones institucionales relevantes en torno a la gestión de las políticas sociales, que son la descentralización y la intersectorialidad. Las dos dimensiones surgen del análisis tanto en Escuelas Secundarias fundamentalmente por la descentralización de la gestión de la educación bajo la responsabilidad de las provincias. En igual sentido puede señalarse las experiencias de Plan Nacer-Sumar en cuanto a la prestación de la salud pública, sumado a la incorporación de distintos sectores en su diseño e implementación, como el sector privado a través de organizaciones civiles, empresas, efectores de la salud, las familias y la comunidad en su conjunto, además de los tres niveles del sector público. Respecto del Programa Primeros Años se observa el acompañamiento multi-ministerial, jurisdiccional y sectorial, como asimismo, pueden verse estas dimensiones en los programas de la AUH en cuanto a la descentralización propia de la cobertura social.

En sentido análogo, del análisis realizado se encuentra evidencia sobre la búsqueda de coherencia a través de la articulación de programas y alineación conceptual de políticas entre nación y provincias, sobre todo en el caso de la AUH, a través de readecuaciones de asignaciones presupuestarias y reformulación programática en las provincias pos AUH a fin de optimizar el uso de recursos y la efectividad de la prestación social.

Por último y en relación a la situación en países de la región, se mencionan algunas experiencias vinculadas a esta dimensión. En la esfera de la coordinación de las políticas públicas, las experiencias en países como Uruguay, Colombia, Chile y México, siendo este último de gran tamaño y federal como Argentina, plantean desafíos en la articulación entre los niveles de gobierno, central y municipios en los países unitarios y para el caso de los federales las tres instancias de gobierno (Acuña, Martínez N. y Repetto, 2010). Las experiencias de coordinación en la intervención estatal investigada por Repetto, encuentra evidencia de instancias institucionales que

lograron distintos grados de coordinación de amplios aspectos y actores de la política social, destacando el rol central de equipos técnicos sólidos y la voluntad política, para su realización.

5- **Reacciones al programa**

Del análisis de la dimensión referida a las reacciones al programa, encontramos evidencia de eventos en donde actores afectados por el desarrollo de los programas reaccionan a los mismos de manera diversa, presentando necesidades y demandas para los cuales los programas deben diseñar e implementar respuestas.

En el caso del programa de Fortalecimiento Institucional de Escuelas Secundarias, se menciona la reacción de docentes y directivos, en una primera etapa del programa, frente a la evaluación de los proyectos a su cargo, respondiendo a la percepción de índole punitiva que la evaluación tiene en esa comunidad. Otra situación ocurre con las reacciones que se señalan por parte de los gremios respecto de la calidad de la modalidad de pago a través de horas extras propuesta por el programa. En forma análoga, se ha también relevado la tensión producida ante la demanda de información por parte de funcionarios del Ministerio de Educación a fin de comunicar resultados a la ciudadanía.

En el caso de los programas Primeros Años y Plan Nacer-Sumar, la complejidad por el abordaje territorial, la multi-sectorialidad en la implementación de acciones que abarca los tres niveles de gobierno, efectores de salud a nivel provincial y local, familias y actores de la sociedad civil, evidencia múltiples conflictos entre culturas organizacionales diferentes, intereses y fuerzas de poder, que requieren esfuerzos permanentes de articulación y conciliación.

En el caso del Plan AUH, también hemos encontrado disputas de espacios de poder y percepción de intereses en riesgo o una concepción diferente del problema, entre los actores afectados por el programa. Tal ha sido el caso, por ejemplo, de las reacciones por parte del personal de la administración pública ante la presencia de un nuevo actor (madres/padres e hijos/as) con demandas diferentes, a las que presentan las personas jubiladas o pensionadas. En las entidades financieras también hubo empleados/as que mostraron reacciones negativas ante el ingreso de personas diferentes a las habituales que iban a retirar sus tarjetas de débito para percibir la asignación. Asimismo, la reacción por parte de sectores de la sociedad que desde una concepción diversa del problema sobre la necesidad de una cobertura social a la población más vulnerable, cuestionan el plan en función de externalidades negativas que ellos perciben genera la AUH, aunque numerosas investigaciones realizadas por universidades y especialistas, no encontraron evidencia de ello (Kliksberg, 2016). Asimismo, se experimentan muestras de cierta resistencia por

parte funcionarios del sector educativo en cuanto a la necesidad de adaptar la dotación de recursos al sistema ante la nueva concurrencia de alumnas/os a la escuela.

A modo de conclusión, el análisis de los programas seleccionados en el marco de políticas públicas, en tanto decisiones, procesos y resultados ejecutados en un campo con poderes en conflicto, distintas racionalidades y concepciones del problema (Subirats en Lindblom, 1991), evidencia cómo el diseño e implementación de los programas afectan generalmente a los actores que son alcanzados por aquellos, quienes reaccionan modificando su comportamiento, demandas e incentivos para preservar sus intereses. Esta evidencia encuentra una correspondencia con los tipos de conflictos conceptualizados en la literatura especializada, la cual señala que frente a la llegada de una política nacional nueva, es esperable que los actores pre-existentes encuentren en riesgo sus intereses y reaccionen defensivamente para preservar sus espacios de poder (Lindblom, 1991; Martínez Nogueira; 1995; Villanueva, 1996; Acuña y Repetto, 2010).

6- Comunicación de los resultados y Responsabilización

El análisis de esta dimensión permite observar que la comunicación de la información producida por la evaluación es considerada un bien estratégico, aunque no se encuentra evidencia de una estrategia comunicacional planificada en los programas. Asimismo, se observa la coexistencia de dos vías de comunicación de los resultados. Una interna, dirigida a los equipos del programa, los actores involucrados en la implementación y otros programas y organismos de la administración pública, dentro del programa con el objeto de la revisión de las acciones y la mejora de la gestión. La otra vía de comunicación es externa al sector público y busca llegar a los destinatarios de las políticas, comunidades y la sociedad en general, bajo un objetivo de rendición responsabilización y rendición de cuentas a la ciudadanía. Al respecto, aun cuando no cuenta con un plan de comunicación bien delimitado, el programa Primeros Años evidencia cierta estructura de difusión de los resultados a partir de informes regulares a los diferentes actores que intervienen en la implementación, al tiempo que despliega estrategias variadas para llegar a la población destinataria. Por su parte, la AUH desarrolla una comunicación orientada al objetivo de ganar legitimidad social, en el contexto del debate público que genera su implementación.

Según muestra la evidencia recabada, el mecanismo más utilizado por ministerios y programas para la publicación de resultados de evaluación de la gestión es la publicación de informes en los sitios web institucionales; así como también, en medios gráficos, televisión y/o espacios publicitarios en las calles. Esta vía de comunicación está en línea con lo observado en el estudio de diversos países de la región como Chile, Uruguay, Colombia y Costa Rica, Brasil,

México, y resto de mundo como España y Canadá. (Bozzi-Cunill; citadas en Zaltsman, 2003) y (CIPPEC, 2017).

Respecto de lo anterior, autores como Tamayo Sáez, (1997) consideran que la publicación de estos informes de evaluación son acciones de responsabilización, en tanto rendición de cuenta a los ciudadanos, legisladores y demás actores interesados, en busca de legitimar sus decisiones, sostener la confianza y la cooperación entre los actores públicos y no públicos. Sin embargo, desde una mirada crítica, CIPPEC (2017) señala la falta de criterio común en la publicación de informes en la web, ante la ausencia de una política de comunicación pública sistemática para la difusión de resultados, por lo que permanece pendiente encontrar nuevos modos más exitosos de comunicación a la ciudadanía.

La AUH es un caso particular, que permite observar un fenómeno en la comunicación pública sobre los resultados del programa. Existieron numerosas publicaciones que analizan el programa respecto el impacto positivo en la reducción de la brecha de desigualdad, de la pobreza, la mejora de la ingesta de calorías, el aumento de la asistencia a la escuela (CEPAL. Revista 113, 2014). Asimismo, en medios de comunicación televisivos distintos especialistas debatieron acerca de investigaciones realizadas sobre los impactos de la AUH, no obstante la disponibilidad de los datos duros producto de las evaluaciones, no alcanzó para disipar las dudas respecto de las externalidades negativas que se suponía producía la AUH en relación a la disposición al trabajo y al embarazo para cobrar la asignación. Estos eventos dan cuenta de la complejidad del universo comunicacional destacada por Quevedo (1997), señalando que una planificación comunicacional mal realizada puede generar problemas en la recepción del mensaje, en el abordaje de los destinatarios, como también en aspectos culturales o conceptuales que recaen sobre las políticas que desean comunicarse, factores que pueden identificarse en el caso de la comunicación de la AUH. El autor también manifiesta que ante este tipo de situación, cualquier acción correctiva que decida realizar el comunicador, éste enfrenta un desprestigio social como resultado de la campaña de comunicación o inacción comunicativa inicial. En este sentido, Elizalde (2006) plantea que cualquier estrategia comunicacional pública debe estar dirigida a todos actores, en favor y en contra, a efectos de lograr consensos y con un mensaje claro de lo que se desea comunicar, considerando que la comunicación gubernamental debe colaborar con la mejora de la eficacia de la gestión.

En términos más generales vinculados a la Administración Nacional, también se ha encontrado evidencia de publicaciones de informes de evaluación en la Jefatura de Gabinete de

Ministros, producidos por el Programa de Evaluación de Políticas Públicas[33], como también en el Banco de Evaluaciones disponible en el portal abierto de Argentina.gob.ar. Además de los informes de ejecución del presupuesto de la Administración Pública publicados por el Ministerio de Hacienda. Acciones que no responden a una política de comunicación planificada.

No obstante estas publicaciones realizadas por organismos públicos responsables de la gestión, Oszlak, (2015) destaca que la rendición de cuentas a la ciudadanía aún no tiene un lugar de importancia en la agenda pública, y por otro lado, la demanda por parte de la ciudadanía de información sobre los resultados de las evaluaciones de políticas y programas sigue siendo débil e incipiente.

7- **Sustentabilidad de la evaluación**

Esta dimensión pretende encontrar evidencia sobre los componentes que constituyen la sustentabilidad de la práctica de evaluaciones de los programas. En este sentido, CIPPEC (2017) define que la sustentabilidad del sistema de evaluación refiere a cuestiones vinculadas con la existencia de regulación, financiamiento y recursos humanos.

La evidencia recabada muestra que los cuatro programas establecen áreas y equipos técnicos destinados específicamente a la actividad evaluativa. Al respecto, los programas que inicialmente delegan la evaluación en actores externos avanzan hacia la conformación de áreas y equipos propios. Asimismo, de las entrevistas realizadas se evidencia la valoración de los equipos de especialistas en evaluación y la importancia de su proyección hacia el resto de la Administración Nacional, potenciando la sinergia producida por esta comunidad de evaluadores en la generación de conocimiento sobre las políticas y programas en desarrollo, aún sin estar enmarcados en un sistema de evaluación de políticas públicas. Sin embargo, tal como se identifica en otras dimensiones, el establecimiento de estructuras y recursos para la evaluación depende de la voluntad e iniciativa de los programas, tal como observa Acuña (2016).

Respecto del financiamiento se ha identificado en los cuatro programas que la cobertura de recursos financieros está en cabeza de los programas y sin que exista asignación específica para la función de evaluación; salvo la evidencia encontrada en el Plan Nacer-Sumar donde en una segunda instancia, el dispositivo evaluativo adquiere presupuesto propio.

A nivel general, se observa la práctica evaluatoria de los programas se desarrolla en la ausencia de un marco estratégico que establezca normativas, lineamientos, estructuras y recursos

[33]https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/re_asignacion_universal_por_hijo_alcance_e_impacto_por-regiones_del_pais_ft.pdf

presupuestarios, ya sea a nivel de los ministerios y organismos responsables por la ejecución de los programas, o de los órganos de coordinación de la APN.

Respecto de lo anterior, la normativa relativa a la evaluación nacional – entre las cuales se destacan la Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control, la Ley 24.354 del Sistema Nacional de Inversiones Públicas y la Ley 25.152 que crea el Programa de Evaluación de Calidad del gasto - abarcan aspectos singulares de la evaluación de manera desarticulada y no conforman un sistema de evaluación en el ámbito de la administración pública. Ello constituye una gran debilidad para la sostenibilidad de la evaluación de políticas.

En síntesis, en esta dimensión se ha encontrado evidencia de un marco normativo a nivel nacional respecto de la evaluación en la Administración Pública Nacional aunque su implementación está aún en desarrollo con algunas iniciativas desde la Jefatura de Gabinete de Ministros comentadas precedentemente.

******

Como conclusión final, los resultados del análisis empírico de las dimensiones centrales de la evaluación en cuatro programas nacionales, corroboran las características distintivas de la evaluación en la APN identificadas por Neirotti (2016), a saber:

- Reconocimiento de la evaluación como una actividad específica;
- Evaluaciones aplicadas a programas, planes o proyectos, más que a redes y dispositivos;
- Enfoque de la evaluación para el mejoramiento de la gestión;
- Evaluaciones internas y externas con la participación de universidades;
- Evaluaciones con enfoque de derechos aunque de manera incipiente;
- Publicación de informes de evaluación en la web en aumento como otras vías de circulación;
- Producción de nuevos manuales de evaluación como el elaborado por JGM, además de los existentes de SIEMPRO, o CONEAU, entre otros.

Asimismo, la evidencia muestra que las experiencias en evaluación no ocurren de manera homogénea para todos los programas, tampoco están coordinadas, surgen de las decisiones y necesidades de las jurisdicciones. Estos resultados concuerdan con lo señalado por Ospina Bozzi (2001) respecto a que las evaluaciones realizadas dentro del Sector Público Nacional tienen un alcance a nivel sectorial, organizacional, de programas, y que se caracteriza por su carácter inorgánico. En igual sentido, Neirotti (2016) sostiene a partir del análisis del período 2003-2015 que

el desarrollo de la función evaluación en la APN, en general, se da de manera descoordinada y desigual.

No obstante, estos eventos aislados de evaluación han producido un tejido que va quedando en la Administración Pública, pudiendo constituirse en los cimientos de un futuro sistema de evaluación, algunos ejemplos además de los analizados en el marco de los programas, pueden citarse la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria CONEAU; el SIEMPRO; o la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa DINIECE. Asimismo, el Programa Nacional de Evaluación y Fortalecimiento de Programas de Ciencia, Tecnología e Innovación – PRONEP del ex Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, creado para realizar evaluaciones ad hoc según las necesidades de cada espacio y ofrecer gratuitamente la evaluación como instrumento de aprendizaje institucional. Desde la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación se realizaron acciones con una perspectiva integrada, mediante la construcción de un panel de control o el análisis transversal del Presupuesto de la Administración Nacional focalizando en distintos objetivos de gobierno y la creación del programa de Evaluación de Políticas Públicas, aunque en general no han alcanzado continuidad o integración sistemática.

Aunque las experiencias realizadas, en torno a la evaluación de políticas públicas, aún están en un estadio incipiente, Acuña (et a., 2016) destacan la creciente aceptación de prácticas de evaluación y su incorporación a los sistemas de planificación, presupuestación y gestión, tanto por parte de ministerios, organizaciones académicas y profesionales.

En cuanto al uso de la información de las evaluaciones, CIPPEC (2017, 19) destaca que un órgano rector del sistema de monitoreo y evaluación debe tomar en cuenta tanto la necesidad de garantizar cierto grado de independencia de la práctica evaluativa respecto de factores políticos, como la capacidad de promover el uso de las evaluaciones como una herramienta de gestión. En este sentido, del análisis de los cuatro programas se observa correspondencia respecto al uso la evaluación como herramienta de gestión, y respecto de la independencia (desde la perspectiva de evaluaciones externas al programa) se observa en los casos de Plan Nacer-Sumar y la AUH, que varias de las evaluaciones fueron realizadas por instituciones externas a la Administración Nacional; en línea coincidente Neirotti (2016) sostiene que la gestión de políticas públicas necesita de ambos tipos de evaluaciones internas y externas según la particularidad que presenten las mismas.

En relación a la coordinación que exige la implementación de políticas sociales con abordaje territorial y gestión descentralizada, los cuatro programas analizados evidencian cada uno de dichos aspectos en su gestión, con evidentes esfuerzos en la articulación de racionalidades institucionales,

culturas organizacionales y comunitarias, intereses sectoriales, asimetrías de recursos jurisdiccionales, y búsqueda de coherencia en la política a nivel federal, entre otros.

Además, se encuentra evidencia vinculada a la difusión y comunicación de la información generada por la evaluación, fundamentalmente publicada en sitios web institucionales, académicos, en medios masivos de comunicación como radio, televisión, gráfica, también mediante eventos, boletines y demás publicaciones sobre las experiencias en torno a los programas. Sin embargo, se observa la ausencia de estrategia comunicacional que maximice el acceso a la información por parte de todos los actores alcanzados por los programas y, fundamentalmente, a los ciudadanos en ejercicio de sus derechos democráticos.

A modo de cierre, resulta necesario a riesgo de exceder el marco de este trabajo, destacar algunos conceptos que dan sentido a todo este análisis sobre la evaluación de las políticas públicas, entendiendo que su objetivo superior es garantizar el acceso a la información producida por la evaluación de la gestión por parte de la ciudadanía, en ejercicio de los derechos democráticos en su calidad de soberano. Asimismo, la política social tiene vital importancia ante las crisis socio-económicas cíclicas en nuestro país, en busca de la disminución de las asimetrías e inequidades en el acceso de derechos básicos de los ciudadanos, como la salud, educación, trabajo, cobertura social, y en la distribución de los ingresos. En un informe del año 2016 de la UNESCO, la desigualdad vuelve a ponerse en agenda, y destaca que puede poner en peligro la sostenibilidad sociedades.

Los programas analizados forman parte de un sistema de protección social, entendido como un acuerdo político-social donde se establecen las bases para construir y regular la convivencia, y que incluye el reconocimiento de derechos y las garantías para su acceso. En este sentido, la gestión estatal abocada en la construcción de un piso de protección social permite avanzar hacia la materialización de los derechos económicos y sociales (Comisión Económica para América Latina y el Caribe- CEPAL, 2011).

Concluyendo, dado la relevancia que cobra la implementación de políticas sociales en países como el nuestro con inequidades socio económicas que aún siguen sin resolverse, resulta necesario recordar ciertas características esperables que son clave para la calidad de las políticas públicas, como la estabilidad de su ejecución en el tiempo; la adaptabilidad para adecuarse a cambios del contexto; la coherencia y coordinación entre los actores que participan del diseño e ejecución; la calidad de implementación para garantizar su éxito y la orientación hacia el interés colectivo por sobre intereses particulares (Stein, 2006), aspectos que pudieron ser identificados en el análisis realizado de los resultados de las evaluaciones efectuadas en el marco de la mayoría de los programas seleccionados.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

ANEXOS

ANEXO I. Documentos complementarios consultados

Fortalecimiento Institucional de la Escuela Secundaria	Programa Nacional de Desarrollo Infantil "Primeros Años"	Plan Nacer-Sumar	Asignación Universal por Hijo – AUH
• Programa Fortalecimiento Institucional de la Escuela Secundaria de la Ciudad de Buenos Aires-Pfies. Sistema Monitoreo de Evaluación (SIME). Noviembre/diciembre 2013. • Programa Fortalecimiento Institucional de la Escuela Secundaria de la Ciudad de Buenos Aires. Pautas para la elaboración de proyectos y la utilización de módulos institucionales en establecimientos de nivel medio dependientes de la DEM, la DET, la DEA y la DFD Manual 2008. • Sistema de Monitoreo y Evaluación del Programa Fortalecimiento Institucional de la Escuela Media de la Ciudad de Buenos Aires (SIME) Utilización y Asignación de Módulos Institucionales Informe Final Consultora: Di Virgilio, M.M. Setiembre de 2001	• Informe de Gestión Primeros Años. Programa Nacional de Desarrollo Infantil. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). Presidencia de la Nación. 2011. • La situación de la primera infancia en la Argentina. A dos décadas de las ratificación de la Convención sobre los derechos del niño.pags.72-75. Néstor López, SITEAL-SIPI (IIPE/UNESCO Bs. As., OEI). Rodríguez, J. y Tomassino, M., con colaboración de Konterllnik, I., Duer, C., Urosevich, F. - 1a ed. - Córdoba: Fundación Arcor, 2012. E-Book. • Informe de evaluación ex ante y estimación de riesgo global. Proyecto Apoyo al Programa Primeros Años. Di Virgilio, M.M. 2012. • Inversión social en primera infancia	• El Plan Nacer-Sumar y su efecto en la satisfacción de los usuarios de los sistemas de salud provinciales. Documento de divulgación de resultados Plan Nacer-Sumar. Ministerio de Salud. 2013a. • Evaluación de las capacidades administrativas generadas a partir de la implementación del Plan Nacer-Sumar. Documento de divulgación de resultados. Plan Nacer-Sumar. Ministerio de Salud. 2013b. • Evaluación de la Motivación de los equipos de salud con la estrategia de gerenciamiento propuesto por el Plan Nacer-Sumar. Análisis del desempeño del Modelo Innovador de Inversión de Fondos por los propios establecimientos en el marco del Plan Nacer-Sumar. Documento de divulgación de resultados Plan	• Argentina: efectos del programa Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral de los adultos. Maurizio, R. y Vázquez, G. Revista CEPAL 113. Agosto 2014. • Empleo, desempleo & políticas de empleo. El impacto de la asignación universal por hijo en la Argentina. Agis, E., Cañete, C. y Panigo, D. CEIL CONICET. Nª 15. Tercer Trimestre 2013. • Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina. 3ra. Ed. Mazzola, R. 2015.

Universidad de San Andrés

• Diseño e Implementación del Plan de Mejora Institucional. Serie de documentos de apoyo para la escuela secundaria. Ministerio de Educación. Presidencia de la Nación. Marzo 2011. • "Elaboración de políticas para la prevención del fracaso escolar" Adriana Serulnikov, A. Políticas públicas de inclusión: entre el gobierno de la educación y las escuelas. Reflexiones a partir documentos narrados acerca experiencias de inclusión. OEA (Sub-Región MERCOSUR). 2008. • "Utilización de las horas institucionales en los dos primeros años de las escuelas medias de la Ciudad". Meta II Fortalecimiento de la gestión escolar del Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación (PRISE). Coordinadora operativa Lic. Magdalena Chiara y Equipo de consultores, procesamiento y análisis de datos. Capítulos 1,2, 7, 8, 9 y Anexo 2 (borradores) Di Virgilio, M.M. 2001.	(ISPI) en Argentina". Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Publicado por UNICEF. Noviembre de 2012.	Nacer-Sumar. Ministerio de Salud. 2013c. • Estudio para el Procesamiento y Análisis de la Información correspondiente a la línea de base del Estudio de la Evaluación de Impacto del APL1. Informe Final. Universidad Isalud-CEDLAS, Ministerio de Salud de la Nación Argentina. Septiembre 2012.	

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

ANEXO II. Personas entrevistadas

Programa/Expertise	Institución	Cargo/Rol
Programa Fortalecimiento Institucional de la Escuela Secundaria	Ministerio de Educación	Coordinadora general 2005-2015 y asistente técnico en 2004
Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años	Interministerial	Coordinadora técnica del Programa Nacional de Desarrollo Infantil "Primeros Años", perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
Plan Nacer-Sumar	Ministerio de Salud	Coordinador Nacional del Plan Nacer-Sumar
Programa Asignación Universal por Hijo	Administración Nacional de Servicios Sociales	Secretario General de la Administración Nacional de la Seguridad Social 2009-2015
Programa de Evaluación de Políticas Públicas	Jefatura de Gabinete de Ministros	Coordinadora área de evaluación de la Dirección de Evaluación de Estudios Presupuestarios
Evaluación de políticas públicas	Universidad Nacional de Lanús	Director de Planificación y Evaluación de la Gestión
Evaluación de políticas públicas	Consultora	Experta en Políticas Sociales en Argentina y América Latina

QUAERERE VERUM
Universidad de San Andrés

ANEXO II. Guía entrevistas. Preguntas

1. Presentación

Estoy trabajando en mi tesis para completar la maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés.

El objetivo de la tesis es analizar el rol que asume la evaluación de políticas públicas o determinados programas en ámbito de la Administración Nacional para el programa, la gestión y, también, para los técnicos y funcionarios involucrados.

A tal fin, me encuentro llevando a cabo una serie de entrevistas a profesionales que han tenido una participación técnica o que han sido responsables en la dirección de distintos programas, además de actores como la universidad y una especialista externa en evaluación. El objeto es tener una perspectiva de los entrevistados acerca de la experiencia y en relación a la evaluación de los programas.

Asimismo, se aclara que la información tiene un uso académico en el marco de la tesis y que los entrevistados no se identifican por esa razón.

2. Guía de las preguntas a técnicos o ex funcionarios

2.1. Programa

Temas de interés para desarrollar

Cuál es el rol del entrevistado dentro del programa.

Cuál es el origen del programa.

Si existió una planificación del programa.

Si se previó la evaluación desde su inicio.

Qué actores estuvieron involucrados.

Qué actores han reaccionado negativamente y en qué consistió el reclamo.

Si hubo instancias donde fue necesario la coordinación inter ministerial, o inter jurisdiccional. En tal caso cuáles fueron los problemas que se presentaron y si pudieron ser salvados.

2.2. Evaluación

Temas de interés para desarrollar

Cómo se planifica la evaluación.

Quiénes participan de la planificación.

Qué tipo de evaluación se realiza.

Qué uso se le da a la información relevada.

Si se utiliza para la retroalimentación y revisión del diseño o la implementación del programa/política o la gestión o prestación del servicio.

Si mejora la calidad de las decisiones

Cómo están conformados los equipos de evaluación.

Cómo y a quiénes se distribuye la información generada por la evaluación.

Con qué frecuencia se evalúa.

Qué problemas se presentaron en la evaluación.

Si los consensos alcanzados con actores afectados en sus intereses por el programa fueron considerados en las siguientes evaluaciones o en el resto del ciclo?

Si la evaluación se percibe como un proceso de control.

2.3. Percepción del entrevistado

Temas de interés para desarrollar

Si la evaluación es considerada como un método de aprendizaje organizacional donde los conocimientos acumulados en el proceso de evaluación constituyen un acervo importante para los miembros de la organización.

Si se percibe el inicio de un camino que conduce al cambio de cultura y a nuevas construcciones de valores en relación a lo público.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

3. Guía de entrevista para especialistas consultores en evaluación de políticas públicas

Temas de interés para desarrollar

Existencia de una planificación formal.

Evaluación sin el marco de la planificación.

La planificación y la vinculación con la formulación del presupuesto.

La evaluación como parte de un ciclo de las políticas públicas.

Determinación del objetivo principal de la evaluación en su experiencia.

La evaluación con papel en la modernización y democratización del Estado.

La posibilidad de que una evaluación, aunque pretenda ser “objetiva” sea, implícitamente, orientada por determinados valores.

Si la evaluación es una práctica natural o encuentra cierta resistencia. O bien, si exige un cambio cultural.

Si la evaluación debe ser externa o propia de los programas u organismos.

Determinar el rol esperado de las universidades en la evaluación de políticas públicas.

ANEXO IV. Síntesis empírica de las siete dimensiones relevantes a la evaluación de políticas públicas; cuatro programas de la APN, 2003-2015

Dimensión	Fortalecimiento Institucional escuela secundaria	Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años	Plan Nacer-Sumar	AUH
1-Planificación y Evaluación	▪ SIME; ▪ Planificación anual de la evaluación; ▪ Firma acta por todos los actores; ▪ Proceso dinámico y continuo; ▪ Contextualización del objeto evaluado; ▪ Busca la mejora de la gestión y resultados; ▪ Indicadores, fichas; ▪ Evaluaciones semestrales.	▪ Evaluación parte constitutiva del programa; ▪ Proceso continuo; ▪ Área de Seguimiento y Evaluación, y equipo técnico; ▪ Abarca a todas dimensiones y actores; ▪ Abordaje territorial; ▪ Seguimiento trimestral, y evaluaciones anuales; ▪ Encuesta semestral a equipos técnicos; boletines del programa; fichas sobre las familias.	▪ Evaluación parte constitutiva del programa; ▪ Planificación anual de la evaluación; ▪ Unidad de evaluación; ▪ Equipos propios; ▪ Monitoreo y evaluación de resultados y servicios prestados; ▪ Sistemas registros provinciales; indicadores; ▪ Informes cuatrimestrales jurisdiccionales; ▪ Agenda de Estudios y Evaluación del Plan Nacer-Sumar.	▪ Evaluación parte constitutiva del programa; ▪ Área planeamiento de la ANSES; ▪ Indicadores, encuestas de satisfacción, tableros, Carta Compromiso con el ciudadano; ▪ Tecnología y equipos recursos humanos propios; ▪ Convenios con universidades para el seguimiento del programa.
2- Aprendizaje-Retroalimentación	▪ Revisión y ajustes en la formulación e implementación del programa ; ▪ Revisión de procesos como estrategia didáctica, horarios previstos, asistencia de alumnos, comunicación entre profesores; ▪ Construcción base de datos sobre proyectos (objeto de evaluación). ▪ Revisión de instrumentos.	▪ Revisión de resultados obtenidos, procesos y manera de intervención de los actores; ▪ Encuentros, actividades como espacios de comunicación y aprendizaje de conocimientos adquiridos. ▪ Registros de entrevistas actores, actividades específicas; ▪ Revisión instrumentos de medición.	▪ Identificación de las condiciones y capacidades que mejoren procesos; ▪ Profundización en la identificación y conocimiento de la población destinataria; ▪ Fortalecimiento de los registros de cobertura; ▪ Crecimiento de la base de datos sobre los sistemas de salud locales a nivel país; ▪ Incorporación de cuestiones culturales para el abordaje territorial.	▪ Detección de población en riesgo sin cobertura; ▪ Mejoras de la normativa; ▪ Revisión a nivel provincial de la superposición de programas.
3-Mejora de la gestión/servicios	▪ Creación Banco de Proyectos; ▪ Ajuste en las asistencias técnicas y en el desempeño de los proyectos; ▪ Maximización de cobertura de los destinatarios; ▪ Seguimiento de las tasas de	▪ Formación de red de facilitadoras; ▪ Creación de capacidades instaladas en las instituciones (familias, comunidad); ▪ Certificación laboral a las/os facilitadoras/es; ▪ Creación de espacios protectores de los derechos de la niñez;	▪ Estudio de capacidades administrativas y operativas, dotación de equipamiento y tecnología de efectores; ▪ Proceso toma de decisiones y aplicación de fondos por parte de efectores;	▪ Revisión del funcionamiento por las condicionalidades AUH; ▪ Ajustes en los criterios para las aplicar incompatibilidades del plan (PROGRESA R; Ellas

	repitencia; ▪ Creación Sistema Información geográfica, mapeo con información por escuela; ▪ Revisión métodos pedagógicos utilizados en las escuelas e impacto en el rendimiento escolar.	▪ Ajustes de organización de actividades en terreno (creación de la figura de la coordinación de facilitadoras/es, o actor bilingüe); ▪ Creación de espacios intersectoriales para la gestión entre actores provinciales; ▪ Ampliación de iniciativas a partir de nuevas demandas	▪ Análisis de características dotación personal de efectores, clima de trabajo y cultura organizacional; ▪ Implementación historia única a partir del plan en algunas provincias; ▪ Mejora en la calidad de los registros prestacionales e identificación nominada de la población atendida; ▪ Incorporación de la figura de promotor de gestión para la capacitación y la generación de informes. ▪ Ajustes en el mecanismo de evaluación del control médico prenatal.	Hacen); ▪ Creación de nuevos instrumentos como la Libreta Nacional de Salud, Educación y Seguridad Social; ▪ Se instrumentan nuevas iniciativas de política de desarrollo local.
4-Coordinación Institucional	▪ Ajustes en la modalidad y operatividad de las reuniones entre directivos, docentes y demás actores, a nivel jurisdiccional; ▪ Realización de un mapeo del programa en coordinación con el Sistema de Información geográfica de Carta Escolar y el Sistema de Información de Gestión.	▪ Consolidación de espacios interministeriales a nivel nacional, provincial y local; ▪ Consideración de asimetrías y heterogeneidades entre las localidades que en la implementación; ▪ Reconocimiento diferencias de desarrollo regional y culturales en el abordaje territorial integral; ▪ Espacios intersectoriales a nivel local; ▪ Coordinación con programas como el Plan AHÍ (pueblos originarios),	▪ Articulación entre los tres niveles de gobierno, y entre organizaciones de salud; ▪ Coordinación con otros programas como el AUH; ▪ Equipo multidisciplinario de implementación del programa y unidad de gerenciamiento, facilitador del diálogo entre nación y provincia (médicos, economistas, comunicadores, sociólogos, entre otros).	▪ Revisión de las provincias de prioridades en la asignación de presupuesto ▪ Redefinición en la orientación de políticas y programas (Envión, Plan familias o Jefes y jefas de hogar) ▪ Articulación con provincias y municipios en el uso de base de datos por las incompatibilidades; ▪ Articulación con organizaciones de la sociedad civil (Caritas, Amia, Cruz Roja, y la iglesia); ▪ Coordinación con el Plan Nacer-Sumar
5-Reacciones al programa	▪ Reacción ante la calidad de la instrumentación de pago de los módulos institucionales;	▪ Tensiones derivadas por las distintas racionalidades institucionales, políticas y de gestión;	▪ Tensiones, dificultades, o afinidades políticas entre nación, provincias y efectores.	▪ Reacción negativa de ciertos sectores y audiencias mediáticas difusas;

Universidad de San Andrés

	▪ Primera reacción docentes ante la evaluación, asociada a una impronta punitiva; ▪ Tensión entre participantes del programa y los docentes que no lo integraban.	▪ Actitud inicial de observación por parte de las familias o de las organizaciones civiles participantes en el programa.		▪ Reacción de algunas entidades bancarias ante la concurrencia de personas con un nuevo perfil y con demandas diferentes (mamás con bebes y niñas/os).
7-Comunicación de los resultados y Responsabilización	▪ Fundamentalmente comunicación interna: Los resultados de la evaluación se participan con los equipos de las escuelas y del programa; ▪ Informes a nivel Escuelas, Secretaría y Coordinación del Programa; ▪ Reportes a través mapeo con datos del proyecto por distrito escolar y CABA; ▪ Responsabilización por medio publicación de informes de evaluación en sitios web.	▪ Estrategia de difusión en las provincias para sensibilizar a la población (radio, TV, gráfica, internet; eventos); ▪ Programa en Canal Encuentro "Primeros Años, creciendo juntos"; ▪ Edición de documentos temáticos con experiencias de equipos técnicos; ▪ Boletín electrónico del programa; ▪ Informes trimestrales (regiones), semestrales (provincias y localidades) y (nacional); ▪ Responsabilización por medio publicación de informes de evaluación en sitios web, medios masivos.	▪ Comunicación hacia el interior del Ministerio de Salud, en torno a lo producido por la Agenda Evaluativa del Plan Nacer-Sumar, como también hacia programas de otras carteras estatales; ▪ Publicación en el sitio web del Ministerio de Salud de los informes de evaluación sobre el Plan Nacer-Sumar; ▪ Proceso continuo de evaluación y divulgación de su experiencia; ▪ Responsabilización por medio publicación de informes de evaluación en sitios web, medios masivos.	▪ Publicación en el sitio web de la ANSES y en el Portal de Argentina.gob.ar de las evaluaciones realizadas sobre la AUH; ▪ Difusión y debates de documentos académicos sobre la AUH en radio y televisión; ▪ Campañas en hospitales y maternidades junto al Plan Nacer-Sumar; ▪ Responsabilización por medio publicación de informes de evaluación en sitios web, medios masivos.
8- Sustentabilidad de la evaluación	▪ SIME; ▪ Equipo técnico y de especialistas propios; ▪ Financiamiento asignado en el presupuesto Administración Nacional; ▪ Manual. Pautas elaboración Proyectos y documento sobre el SIME.	▪ Evaluación la realizaban universidades y paso a estar a cargo de equipos técnicos y especialistas propios; ▪ Financiamiento asignado en el presupuesto Administración Nacional;	▪ Evaluaciones en el marco del crédito externo y a través de equipos técnicos especializados propios; ▪ Financiamiento externo (BM), Nación y Provincias, CABA; ▪ Resolución Nº 198/03 crea el programa.	▪ Evaluaciones externas (universidades, consultoras) y mediante equipos técnicos propios; ▪ Financiamiento asignado en el presupuesto Administración Nacional; ▪ Decreto 1602/09 crea la AUH.

Universidad de San Andrés

Bibliografía

ACUÑA, C. H. & REPETTO, F. (2007). Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina, Universidad de San Andrés, Departamento de Humanidades.

ACUÑA, C. H. & REPETTO, F. (2010). Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y Gestión Pública en América Latina. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación.

ACUÑA, C. H., MARTINEZ NOGUEIRA, R., RUBIO, J. & POTENZA, F. (2016). La evaluación de políticas públicas en la Argentina: Sentido, actualidad y perspectivas.

AEVAL (2009). La función evaluadora: Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas. Ministerio de la Presidencia, Madrid.

AQUILINO, N., BALLESCÁ, M., y otros. (2017). ¿Todos los caminos conducen a Roma? Análisis comparado en la institucionalizacicón de la evaluación. Documento de Trabajo Nº 159. Programa de Monitoreo y Evaluación. Àrea de Estado y Gobierno. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento-CIPPEC.

ARIZNABARRETA, K. E. (2005). Responsabilización e responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos. Responsabilización y evaluación de la gestión pública.

ASINELLI, C. (2014). Modernización del Estado en Argentina:¿ efecto estructural o decisión política?:el Proyecto de Modernización del Estado como estudio de caso de restricciones en las transformaciones estatales.

BID Banco Interamericano de Desarrollo PRODEV- CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2007). Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público. Recuperado de http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/8.-modelo-abierto-gprd-sector-publico

BOZZI, O. S. (2014). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. Revista de Servicio Público. Vol. 52, 25-55.

CABALLERO, C. J. (2014). Modernización de la gestión pública en la Provincia de Mendoza, Argentina (2001-2011). Logros y desafíos. Millcayac-Revista Digital de Ciencias Sociales, 1**,** 209-226.

CAMOU, A. N. (1997). Los consejeros del príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. Nueva Sociedad, 152**,** 54-67.

CAMOU, A. N. (2017). Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas. Colección Estado y Políticas. Universidad de La Plata.

CEPAL, N. (2011). Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad.

CRUZ-RUBIO, C.N. (2015) ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP Instituto Universitario Ortega y Gasset. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad Nº 8, pp. 37-53 Madrid.

CUNILL, G. N. y BOZZI, O. S. (2003). La evaluación de los resultados de la gestión pública: una herramienta técnica y política. Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna y Democrática: Experiencias Latinoamericanas. CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, Caracas. pag.435-483.

DE SENA, A. (2014). Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción. Buenos Aires: Estudios sociológicos editora.

FLEURY, S. (2002). Reforma del Estado. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamricano para el Desarrollo Social-INDES.

GARCÍA L. R. & MORENO, M. G. (2010). La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

HEADY, F. (2000). La comparación en el estudio de la Administración Pública. Administración pública : una perspectiva comparada.

HINTZE, J. (2003). VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.

ISUANI, A. (2008). La política social argentina en perspectiva. Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas. Banco Mundial.

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE LA NACIÓN Y MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN. (2016). Segunda Edición Manual de base para la evaluación de políticas públicas. Programa de Evaluación de Políticas Públicas.

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE LA NACIÓN. SUBSECRETARIA DE LA GESTION PÙBLICA. OFICINA NACIONAL DE INNOVACION DE GESTIÓN. (2007). La Gestión Pública por Objetivos y Resultados. Una Visión Sistémica. ISBN 978-987-9483-15-2.

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE LA NACIÓN. SUBSECRETARIA DE LA GESTION PÚBLICA. OFICINA NACIONAL DE INNOVACION DE GESTIÓN. (2003). Sistema de Gestión por resultados y planificación estratégica en el Sector Público.

JOHSON, S. (s/f) ¿Qué revelan cientos de millones de llamadas al 311 sobre Nueva York? Recuperado:

https://campusinap.argentina.gob.ar/pluginfile.php/117112/mod_book/chapter/13604/CursoBigData_Caso311.pdf

KLIKSBERG, B. & NOVACOVSKY, I. (2016). Evaluación de Impacto de la Asignación Universal por Hijo.

LINDBLOM, C. (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas. Colección Estudios. Instituto Nacional de Administración Pública. España.

MAKON, M.P. (2008). El modelo de Gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional. En Reforma y democracia: revista del CALD.

MARIO, A. (2015). La Asignación Universal por Hijo en Argentina a un lustro de su implementación:¿ Cuánto se pueden mejorar las condiciones de vida actuando sobre el sistema de asignaciones familiares? Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal.

MARTINEZ, N. R., (1995). Análisis de políticas públicas. Instituto Nacional de Administración Pública -INAP, Buenos Aires.

MARTINEZ, N. R., (2004). Desafíos estratégicos en la implementación de políticas sociales, presentado en el Encuentro Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, noviembre.

MARTINEZ, N. R., (compilador) (2016). La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos. Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. Director Serie: Acuña, C. Ed. Corporación Andina de Fomento.

MAURIZIO, R. y VÁZQUEZ, G. (2014). Argentina: efectos del programa Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral de los adultos. Revista CEPAL 113. 121-144.

MAZZOLA, R. 3era. Edición. (2015). Nuevo paradigma: la asignación universal por hijo en la Argentina, Centro de Estudios y Desarrollo de Políticas.

MORAGUES, A. (2003). Limitaciones en la institucionalización de modelos de gestión de politicas sociales orientados a resultados: el caso argentino en la década del 90. (Tesis de maestría). Georgetown University. Washington, D.C.

NEIROTTI, N., BRISSÓN, M. E., MATTALINI, M. & ATÍAS. (2016). Avances y desafíos de la función evaluación en la Administración Pública Nacional entre 2003 y 2015. IX Jornadas de Sociología de la UNLP 5 al 7 de diciembre de 2016 Ensenada, Argentina. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología.

NEIROTTI, N., BRISSÓN, M. E., MATTALINI**.** (2015). La evaluación de las políticas públicas. Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado. Serie: Políticas públicas. Ediciones de la UNLa - Universidad Nacional de Lanús.

OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires.

OSZLAK, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas, Centro de Estudios de Estado y Sociedad Buenos Aires.

OSZLAK, O. (1999). De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado. Nueva sociedad.

OSZLAK, O. (2000). Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego. Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

OSZLAK, O. (2015). Gobierno Abierto: Promesas, apuestas y desafíos. Repositorio Cedes.org.

PLISCOFF, C. & MONJE, P. (2003). Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.

SANTISO, C. (2001). Good governance and aid effectiveness: The World Bank and conditionality. The Georgetown Public Policy Review.

SAUTU, R. (2009). El marco teórico en la investigación cualitativa. Controversias y Concurrencias Latinoamericanas. Nro, 1, 155-17.

STEIN, E. y TOMMASI, M. (2006). La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina.

TAMAYO SÁEZ, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. La nueva administración pública, 281-312.

UNICEF, SIPI, UNESCO, CEI, (2012). La inversión en la primera infancia en América Latina. Una propuesta metodológica y análisis en países seleccionados de la región.

VILLANUEVA, L. F. A. (1996). La hechura de las políticas. Miguel Ángel Porrúa.

ZALTSMAN, A. (2003). La evaluación de resultados en el sector público argentino: un análisis a la luz del debate sobre la'Nueva Gestión Pública'y de otras experiencias de evaluación en América Latina. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá.

WORLD BANK. (1994). Governance - The World Bank's experience (English). Development in practice. Washington, D.C.: The World Bank. Recuperado en http://documents.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/Governance-the-World-Banks-experience.