

**De la evaluación por productos a la  
evaluación por resultados e impactos:  
análisis de las experiencias recogidas  
del proyecto de modernización del  
Estado argentino**

**Edgardo Mosqueira Medina**

**Edgardo Mosqueira Medina**

Es actualmente Especialista Principal del Sector Público en el Banco Mundial, y como tal ha participado en el diseño, implantación, evaluación y supervisión de programas y proyectos de reforma en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México.

Fue Ministro de la Presidencia y Ministro de Trabajo y Promoción Social en Perú. Tuvo a su cargo el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y programas públicos de reducción de la pobreza y sociales, incluyendo la dirección del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES). Fue director de la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI), entidad a cargo de los procesos de privatización, concesión y atracción de la inversión privada. También tuvo a su cargo el diseño e implementación de la política de vivienda, que incluyó la ejecución de programas masivos de titulación de viviendas a cargo de la Comisión de Formalización de la Propiedad (COFOPRI) y la promoción de la inversión privada en vivienda mediante el Fondo MIVIVIENDA. Antes de su actividad en el servicio civil, fue Investigador Principal del Instituto Libertad y Democracia (ILD), Decano y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, y profesor en las Universidades de Lima y del Pacífico en Perú.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:  
Banco Mundial (BM)  
Fernando Guachalla No. 342, Edif. Víctor, piso 9  
8692 La Paz - Bolivia  
Tel.: (5912)2153331  
Fax: (5912)2153305  
E-mail: [emosqueira@worldbank.org](mailto:emosqueira@worldbank.org)

Argentina cuenta actualmente con las condiciones para dar inicio al cambio del modelo de administración pública centrada en los procesos, por un modelo de administración pública por resultados e impactos. Ello podría culminar en la instauración de una nueva cultura de rendición de cuentas y transparencia guiada por la efectividad del sector público.

## **De la evaluación por productos a la evaluación por resultados e impactos: análisis de las experiencias recogidas del proyecto de modernización del Estado argentino \***

### **1. Introducción**

Las reformas promovidas por el Consenso de Washington estuvieron centradas en introducir mejoras en materia de disciplina fiscal, liberalización de la política comercial y del régimen de inversiones, desregulación de los mercados internos y privatización de las empresas estatales<sup>1</sup>. Más allá de los resultados positivos que ellas generaron para superar la crisis de la deuda que afectó severamente a nuestro continente durante la década de los ochenta, hoy en día existe un consenso generalizado en la insuficiencia de las mismas para resolver los problemas de pobreza y distribución del ingreso. En "La larga marcha: una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe" (Burki y Perry, 1998a) se anunciaba ya la necesidad de implementar un conjunto de reformas complementarias dirigidas a atacar el problema de la pobreza, muchas de las cuales tenían naturaleza institucional.

En esa misma línea, el Banco Mundial publicó en 1998 el estudio "Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional", cuyo principal objetivo fue describir la naturaleza de estas reformas institucionales adicionales requeridas. En este estudio se discutía la necesidad de replantear el modelo de administración pública en América Latina con el fin de sustituir el "modelo jerárquico" por el modelo de la "Nueva Administración Pública". Entre las herramientas del nuevo modelo se resaltaba la manera en que los gobiernos de países avanzados estaban probando modificar la forma de realizar sus negocios: "Hay un movimiento de nuevas ideas que se concentran en el mejoramiento

---

Recibido: 12-08-2006. Aceptado: 15-01-2007.

(\*) Documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.

del desempeño, trasladando el énfasis desde el control de los insumos al control de los productos, permitiendo así una mayor discreción gerencial y la promoción de mayor transparencia y responsabilidad" (Burki y Perry, 1998a: 140).

Refiriéndonos al caso de Argentina, se puede observar que el país ha mostrado una notable recuperación económica a partir de la crisis de 2001. Conjuntamente con las medidas de naturaleza económica desplegadas en los últimos años para generar dicha recuperación, se han ido ejecutando un conjunto de medidas de corte institucional que podrían constituirse en cimientos sólidos para la mejora de la gobernabilidad en sus principales aspectos relacionados con la transparencia, la rendición de cuentas y la efectividad del Estado.

Estas medidas de corte institucional coinciden con algunas de las principales recomendaciones del documento "Más allá del Consenso de Washington", al estar relacionadas con la necesidad de mejorar la administración pública e incluir el desarrollo de herramientas de gestión pública de diversa índole y su aplicación progresiva mediante programas piloto. La implementación de este conjunto de herramientas ha logrado alcanzar un estado de desarrollo tal que permitiría hoy a Argentina enfrentar el reto de producir un cambio radical en el funcionamiento y operación de la función pública. Argentina cuenta actualmente con las condiciones para dar inicio al cambio del modelo de administración pública centrada en los procesos, por un modelo de administración pública por resultados e impactos. Ello podría culminar en la instauración de una nueva cultura de rendición de cuentas y transparencia guiada por la efectividad del sector público.

Este documento presenta un análisis general de este proceso desarrollado por el gobierno federal argentino, con particular énfasis desde el año 2003, así como sugiere algunas de las principales condiciones pendientes de desarrollo para instaurar exitosamente este nuevo modelo de administración pública.

Con este fin emplearemos como hoja de ruta para el análisis propuesto parte de la metodología descrita en el documento "Fortalecimiento de la capacidad de evaluación", elaborado por Mackay (2000); las principales conclusiones y experiencias extraídas en la conferencia "Hacia la Institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y el Caribe" realizada en el año 2005 (May ...[et al], 2006)<sup>2</sup>; y el documento "Good

Practice Government Systems for M&E: the Cases of Chile and Colombia", elaborado por Mackay (2006).

## **2. Antecedentes del proceso de modernización iniciado en el año 2003**

Los cambios más sobresalientes de la gestión pública argentina ante la opinión pública se han centrado en la notable recuperación del país tras la grave crisis económica y social de los años 2001 y 2002. El crecimiento anual promedio del 9% del Producto Interno Bruto (PIB) durante los tres últimos ejercicios es reconocido como el producto de un efectivo manejo macroeconómico que ha permitido generar superávits fiscales, reestructurar buena parte de la deuda pública vencida y mantener el crecimiento de las exportaciones mediante un tipo de cambio competitivo. Ello ha causado impacto en las tasas de pobreza y desempleo, que han caído. Entre los años 2004 y 2005, la pobreza urbana se redujo del 48% a 33,8%, y el desempleo, del 17,7% a 11,4%. Sin duda, estos resultados no son todo lo que el gobierno pretende, pero han ayudado sustancialmente a recuperar la confianza de los ciudadanos en el Estado. En este sentido, los datos iniciales correspondientes al año 2006 refuerzan la tendencia mencionada hacia el crecimiento de la economía y el mejoramiento de los índices de pobreza y empleo<sup>3</sup>.

No obstante los resultados positivos obtenidos, el gobierno ha mostrado evidencias de ser consciente de la necesidad de realizar muchas reformas adicionales, no solamente en aspectos económicos, sino principalmente en la organización y funcionamiento de la administración pública, tanto a nivel nacional como subnacional. El desarrollo e implantación mediante proyectos piloto de algunas herramientas de gestión pública, como los programas "Cartas Compromiso con el Ciudadano", Gobierno Electrónico, Compras Estatales, y el desarrollo del "Sistema de Información Gerencial" (SIG), fueron confirmando en la Jefatura de Gabinete de Ministros del gobierno argentino (JGM) la situación de debilidad en algunas áreas de gestión de la administración pública nacional y la necesidad de contar con mejores herramientas de planificación, coordinación, monitoreo y evaluación de los programas públicos. Algunas evaluaciones realizadas por la JGM, como la presentada en el documento "Proyecto de Modernización del Estado 2007-2010" (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2006b) han servido también para confirmar la existencia de disfuncionalidades

en la operación de la administración pública que ameritan la profundización de las reformas propuestas por el gobierno argentino.

Estas disfuncionalidades e ineficiencias se reflejan también en los resultados exhibidos en los índices de gobernabilidad de Argentina. La fragmentación de los objetivos del gobierno y el mantenimiento de áreas del sector público ajenas a la nueva visión de la administración pública han debilitado la efectividad, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Ello se ve reflejado en índices de gobernabilidad importantes, como la Efectividad del Gobierno, que aún se mantiene bajo en comparación con otros países de la región (ver Tabla N° 1) y no ha mostrado grandes avances después de la crisis (ver Tabla N° 2)<sup>4</sup>. También en la Percepción de la Corrupción -índice elaborado por Transparencia Internacional- se evidencia un modesto avance por parte de Argentina, desde el puesto 109 (con un índice de 2,5) en el año 2004 al puesto 98 (con un índice de 2,8) en el año 2005, sobre un total de 159 países considerados (ver Tabla N° 3)<sup>5</sup>.

**Tabla N° 1**  
**Indicadores de Gobernabilidad**  
**Argentina: Comparación con otros países de la región. Año 2004**

País (2004)	Efectividad del Gobierno	Estado de Derecho	Control de la Corrupción	Voz y Rendición de Cuentas
Argentina	-0,24	-0,72	-0,50	+0,46
Bolivia	-0,52	-0,59	-0,86	-0,02
Brasil	+0,08	-0,34	-0,05	+0,33
Chile	+1,30	+1,21	+1,39	+1,05
México	-0,07	-0,38	-0,28	+0,31

Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005).

**Tabla N° 2**  
**Indicadores de Gobernabilidad**  
**Argentina: Trayectoria del período 1998-2004**

Indicador	1998	2002	2004
Efectividad del Gobierno	+0,34	-0,40	-0,24
Estado de Derecho	+0,06	-0,87	-0,72
Control de la Corrupción	-0,29	-0,81	-0,50
Voz y Rendición de Cuentas	+0,30	+0,02	+0,46

Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005).

**Tabla N° 3**  
**Índice de Percepción de la Corrupción**  
**Argentina: Situación respecto al total de 159 países evaluados. Año 2005**

País	Puesto	Índice
Chile	21	7,3
Uruguay	35	5,9
Brasil	63	3,7
México	66	3,5
Argentina	98	2,8
Bolivia	118	2,5
Haití	155	1,8

Fuente: Transparencia Internacional (2005).

### **3. Las organizaciones clave para la generación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación**

La reforma constitucional, acontecida en Argentina en el año 1994, creó la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM). Esta nueva jurisdicción fue concebida, según surge del texto constitucional, para la conducción de un conjunto de funciones relacionadas con la planificación, el presupuesto, la coordinación, el monitoreo y la evaluación de las políticas y programas del gobierno. Dichas funciones de la JGM han sido precisadas mediante normas posteriores (por ejemplo, la Ley de Ministerios que rige en el país). Si se observa el cuerpo normativo y constitucional argentino, se puede establecer que los fines asignados al ejercicio de dichas funciones coinciden con los objetivos fundamentales de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, que fundamentalmente incluye las siguientes cuestiones (May ...[et al], 2006; Mackay, 2006):

- Informar la toma de decisiones presupuestarias, suministrando información sobre el desempeño actual o esperado de los programas de gobierno. Ello permite elaborar presupuestos basados en los resultados de la gestión.
- Apoyar la planificación gubernamental mediante la emisión de información que permita el desarrollo de planes nacionales.
- Ayudar al diseño de las políticas y la gestión de los programas públicos, suministrando información sobre su eficacia y eficiencia.
- Apoyar a los ministerios sectoriales y entidades públicas en la gestión de sus responsabilidades.
- Profundizar y mejorar las relaciones de rendición de cuentas de la gestión de los asuntos públicos.

La Jefatura de Gabinete de Ministros tiene, según se desprende de las normas constitucionales y legales que rigen en Argentina,

**La Jefatura de Gabinete de Ministros tiene, según se desprende de las normas constitucionales y legales que rigen en Argentina, un rol protagónico en la promoción y el establecimiento de sistemas de monitoreo y evaluación de políticas y programas públicos.**

un rol protagónico en la promoción y el establecimiento de sistemas de monitoreo y evaluación de políticas y programas públicos. En dicho entendimiento, el papel que desempeñen el resto de las jurisdicciones, como es el caso del Ministerio de Economía y Producción y los distintos ministerios sectoriales, debe definirse a partir del sistema que la JGM instaure en cumplimiento de los mandatos que posee.

Sin embargo, la relativamente reciente creación de la jurisdicción conspira contra el ejercicio efectivo de estos mandatos, en función de que los mismos no han alcanzado aún un nivel de desarrollo suficiente. La función de identificar áreas estratégicas prioritarias es aún débilmente ejecutada en la práctica, a pesar que desde 1996 el Decreto N° 928 ordenó a los organismos públicos el diseño de un plan estratégico "que esté orientado al ciudadano, a la medición de resultados y a la jerarquización y participación de sus recursos humanos, asegurando la transparencia de la gestión".

### **El rol del Banco Mundial**

La Nación Argentina y el BIRF suscribieron en junio de 2000 una Primera Enmienda al Convenio de Préstamo 4423-AR, de asistencia técnica para la profundización del diseño y la preparación de un Programa de Modernización de la Gestión. Por medio de ella se formuló, en el marco del proyecto financiado, un componente destinado a proveer asistencia técnica y capacitación al Estado para diseñar un proyecto de modernización del sector público nacional basado en los siguientes aspectos: a) reformas sistémicas; b) reformas en agencias clave; y c) reformas estratégicas. En noviembre de 2001 se dictó el Decreto N° 1490 que aprobó una Segunda Enmienda al Convenio de Préstamo 4423-AR, cuyo propósito fue implementar en el período 2001-2003 reformas en la macroestructura del sector público, reformas sistémicas a través de la implementación de un nuevo modelo de gestión, reformas en agencias clave y apoyo a la reforma de los gobiernos provinciales. La segunda enmienda modificó el nombre del Plan, que pasó a denominarse Proyecto de Modernización del Estado.

A la luz de las conclusiones obtenidas del seguimiento y evaluación del Proyecto, en el año 2004 se propuso una adecuación y adaptación de la estructura de los componentes que incluyera los cambios registrados luego de las experiencias recogidas durante la implementación inicial. El Decreto N° 392/2006 aprobó el mo-

Algunas de las principales reformas que se vienen desarrollando en la administración pública nacional argentina han establecido incentivos muy poderosos para transitar hacia un Sistema de Monitoreo y Evaluación.

delo de Tercera Enmienda al Convenio de Préstamo 4423-AR, la actualización de los objetivos y alcances del proyecto, la ampliación de la fecha de cierre de la ejecución hasta fines de 2006, la aplicación de normas de adquisiciones y consultoría del BIRF, la aplicación de nuevos indicadores de seguimiento del desempeño del Proyecto y la incorporación de una nueva parte, destinada a permitir la ejecución de una serie de actividades vinculadas con la Fase 2 del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social, que funciona en el ámbito del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación.

Este proyecto ha sido la base del apoyo financiero y de la asistencia técnica mediante la que el Banco Mundial viene contribuyendo al desarrollo de las áreas de modernización que se describirán en este documento.

#### **4. El comportamiento institucional del Estado en Argentina**

Teniendo claro el rol prioritario de la JGM, resulta pertinente preguntarse si existen en Argentina otras condiciones institucionales, más allá de los mandatos derivados del marco constitucional y normativo, que faciliten la instauración de un Sistema de Monitoreo y Evaluación de la gestión del gobierno. Para ello se pretende analizar algunos componentes de lo que podríamos llamar la demanda por un Sistema de Monitoreo y Evaluación. El análisis refiere fundamentalmente a los siguientes aspectos:

- Determinar si existen incentivos y comportamientos adecuados en la administración pública nacional, en el Congreso Nacional y en los distintos sectores relevantes de la sociedad civil, para hacer funcionar en la práctica un Sistema de Monitoreo y Evaluación de la gestión del gobierno.
- Definir si el sistema de toma de decisiones presupuestarias y de gestión administrativa plasmado en las normas es el que realmente opera, y si la implementación del mismo permite y favorece la instauración de un Sistema de Monitoreo y Evaluación.
- Definir si los procesos de toma de decisiones están abiertos a ser afectados por un Sistema de Monitoreo y Evaluación.

#### **Los incentivos**

En nuestra opinión, algunas de las principales reformas que se vienen desarrollando en la administración pública nacional argentina han establecido incentivos muy poderosos para transitar hacia un Sistema de Monitoreo y Evaluación.

Las reformas que se impulsan desde la JGM, dirigidas a crear herramientas de gestión pública modernas, han implicado algunos avances en la creación de mayores y mejores condiciones para la transparencia en la ejecución de los programas de gobierno y en la rendición de cuentas en Argentina. Las autoridades del gobierno y la ciudadanía han comenzado a entender que dichos mecanismos están permitiendo mejorar la relación Estado-ciudadano por medio de la información, el compromiso de lograr ciertos niveles de prestación de los servicios, y la vigilancia ciudadana de las autoridades y gerentes públicos sobre los resultados de la gestión.

Difícilmente es posible y, por cierto no sería deseable, dejar atrás algunos de estos avances que han logrado establecer un primer nivel para una nueva cultura de evaluación/rendición de cuentas en Argentina. Estos avances constituyen un poderoso incentivo para continuar y profundizar el camino emprendido. Seguidamente reseñamos algunas de las políticas ejecutadas en dirección a implementar una cultura de gestión moderna.

- El Programa "Carta Compromiso con el Ciudadano". Esta iniciativa ha establecido cimientos importantes en la dirección marcada, incluyendo la difusión de la información sobre los servicios prestados por las entidades y el monitoreo de estándares públicos de prestación de los servicios, que son evaluados permanentemente. A la fecha, 43 entidades públicas han efectuado su compromiso de lograr dichos estándares. Una cuestión importante que merece resaltarse es que los compromisos realizados están ligados al presupuesto asignado a las jurisdicciones que los formulan. Las entidades públicas alcanzadas por este programa representan el 75% de las jurisdicciones de gobierno y el 85% de los beneficiarios o usuarios de servicios de la administración pública nacional. A través del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano se han establecido estándares para el 90% de los servicios claves prestados por el gobierno federal, que afectan a 25 millones de usuarios o beneficiarios. Por otra parte, el 95% de las entidades han formulado páginas en la red Internet para dar información sobre los servicios y, en no pocos casos, para la formulación de trámites en línea.

- El Programa de "Gestión por Resultados" ha promovido que las entidades públicas establezcan planes estratégicos ligados a sus presupuestos y planes operativos. Actualmente merece destacarse que 43 agencias de gobierno cuentan con planes estratégicos

formulados; cinco entidades han realizado diagnósticos de sus operaciones y han propuesto reformas a las mismas, y se han implantado sistemas de información para la evaluación de programas públicos, incluyendo prototipos de paneles de control y herramientas de formulación presupuestaria en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, así como también una metodología para la evaluación de programas y sus impactos en el Ministerio de Desarrollo Social.

- En el marco del Programa de "Gobierno Electrónico" se ha desarrollado un plan nacional por el cual más de 700 trámites clave pueden ser conocidos por los usuarios a través de Internet, y se ha desarrollado el portal [www.argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar) para proveer información en línea sobre la organización y servicios prestados por el gobierno federal.

- El Programa "Argentina Compra" desarrolló el sitio [www.argentinacompra.gov.ar](http://www.argentinacompra.gov.ar), que permite el seguimiento de los procesos de compras y contrataciones del Estado a través de la red Internet.

Además de los logros reseñados, las mejoras logradas en la gestión de ciertas entidades clave, como los organismos recaudadores, fundamentalmente en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), o los prestadores de servicios, por ejemplo en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), han sido producto de reformas que incluyen elementos de monitoreo y evaluación de los resultados obtenidos en términos de la recaudación fiscal y de los servicios prestados. Entidades de esta envergadura en Argentina cuentan ya con varios años de implementación de herramientas como la Carta Compromiso con el Ciudadano, lo que les permitió establecer cimientos importantes para el desarrollo de un sistema más sofisticado de monitoreo y evaluación.

Finalmente, también es pertinente mencionar el Decreto N° 1172/2003, mediante el cual se establece que para lograr el saneamiento de las entidades debe darse un lugar primordial a los mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno, a aquellos que permiten un igualitario acceso a la información y a los que amplían la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la administración. El citado instrumento normativo dispone que el derecho de acceso a la información pública es un prerequisite de la participación, que permite controlar

Persiste en la práctica de la administración pública argentina un significativo distanciamiento entre la formulación, diseño e implementación de las políticas y los resultados que se obtienen de ellas. Esta brecha es evidente en lo que se refiere a la gestión macroeconómica, al desempeño fiscal agregado, y a la calidad y eficacia del gasto público e integridad del presupuesto.

la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas, al darle a éstas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones adoptadas para ayudar a definir y sustentar los propósitos para una mejor comunidad.

### **El proceso presupuestario formal y el real**

El reporte "Argentina: reforma de políticas e instituciones a favor de la eficiencia y la equidad del gasto público", elaborado por el Banco Mundial (2003), presenta algunas de las principales limitaciones del proceso presupuestario. Atendiendo a dicho informe se resaltan a continuación algunas de las limitaciones en los procesos y el marco presupuestarios que requerirían ser corregidas para arribar a una etapa de desarrollo que garantice la instauración exitosa de un Sistema de Monitoreo y Evaluación de la gestión de gobierno.

A pesar de los grandes avances registrados en materia de reforma de los sistemas de administración financiera y procedimientos presupuestarios, persiste en la práctica de la administración pública argentina un significativo distanciamiento entre la formulación, diseño e implementación de las políticas y los resultados que se obtienen de ellas. Esta brecha es evidente en lo que se refiere a la gestión macroeconómica, al desempeño fiscal agregado, y a la calidad y eficacia del gasto público e integridad del presupuesto.

El proceso presupuestario formal y las reformas instauradas en los últimos años han mejorado considerablemente la transparencia. Sin embargo, este sistema formal se ve afectado por algunas prácticas no previstas en él. Por ejemplo:

- las metas de gasto establecidas durante la etapa de la preparación del presupuesto son fijadas de arriba hacia abajo, con intervención de la Dirección Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía y Producción, y la Jefatura de Gabinete de Ministros. La intervención de las unidades ejecutoras del presupuesto en la fijación de estas metas es limitada, aunque algunos avances importantes se están dando, como es el caso de las herramientas de formulación del presupuesto diseñadas por la JGM y aplicadas en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social;
- en numerosas ocasiones, las decisiones importantes sobre política de gasto se producen fuera del proceso de formulación

presupuestaria, como parte de iniciativas de las altas autoridades del gobierno y del Congreso. En tal medida, la etapa de formulación del presupuesto no cumple la función de ser la oportunidad en la cual se definen las prioridades y políticas nacionales;

- la asignación de fondos durante la ejecución del presupuesto se realiza sobre la base de la disponibilidad de caja, es decir, los desembolsos se realizan no en función del presupuesto sino de la disponibilidad de recursos existentes. El gasto real en el último decenio ha venido fluctuando entre el 75% y el 95% de los gastos presupuestados. Esta situación afecta decisivamente la posibilidad de cumplimiento de los objetivos fijados y las metas correspondientes a los programas que implementan las distintas jurisdicciones de gobierno;

- los planes estratégicos preparados por los ministerios rara vez son empleados para preparar las solicitudes de presupuesto. Los presupuestos de los ministerios están clasificados por programa, pero se trata de clasificaciones no vinculadas con objetivos gubernamentales y no se utilizan para seleccionar actividades que atienden a un mismo propósito. Las unidades ejecutoras recopilan datos sobre el desempeño, pero en la mayoría de los casos se trata de mediciones de la carga de trabajo y no informan de los resultados producidos por la acción gubernamental;

- se generan múltiples rutas de escape al presupuesto, entre ellas se cuentan los fondos especiales para propósitos establecidos, la creación de fondos fiduciarios, el otorgamiento de autonomía financiera, la remoción de cuentas del presupuesto y el uso de decretos de emergencia. Estos esquemas debilitan significativamente la posición fiscal de gobierno, introducen rigidez en la asignación presupuestaria y obligan a una mayor restricción en la porción discrecional del presupuesto.

Un estricto control del gasto discrecional permitirá brindar incentivos para un mejor tratamiento presupuestario y para la protección de la integridad de los programas.

### **La posibilidad de que el monitoreo y la evaluación de la gestión influyan sobre el proceso de toma de decisiones**

Las funciones de evaluación presupuestaria que venía ejerciendo la Dirección de Evaluación Presupuestaria del Ministerio de Economía y Producción, no se han revelado en la práctica como

eficaces para el cumplimiento de su finalidad, ya que los resultados de los procesos evaluadores no se han tenido en cuenta al momento de formular o asignar los presupuestos a las distintas jurisdicciones del gobierno en Argentina. La ubicación jerárquica de esta Dirección implica que carece de la autoridad suficiente para que sus acciones adquieran en la práctica carácter vinculante en toda la administración pública (falta de consideración real por los resultados de las evaluaciones). Esta situación está en vías de ser solucionada mediante la implementación del Proyecto de Modernización del Estado, que permite a la Jefatura de Gabinete de Ministros contar con amplias capacidades para asumir el rol con imperio y posibilidad de intervención sobre las distintas jurisdicciones.

En tal sentido, la creación de la Subsecretaría de Coordinación y Evaluación Presupuestaria mediante los Decretos Nos. 624 y 686 del año 2003, dentro de la JGM, constituye un paso importante hacia el objetivo de instaurar funciones reales de coordinación, evaluación y supervisión de la estrategia presupuestaria. Las citadas normativas dotaron a la entidad creada de competencias para coordinar y supervisar el análisis, la formulación y la evaluación de la estrategia presupuestaria; participar en el análisis y evaluación de la distribución de las rentas nacionales y de la ejecución presupuestaria; coordinar la evaluación del gasto, colaborando en el diagnóstico y seguimiento permanente de su impacto sobre las condiciones de vida de la población; e intervenir en el diseño, ejecución y control del Programa de Evaluación de la Calidad del Gasto instituido mediante la Ley N° 25.152.

### **La influencia de la ley de facultades especiales en materia presupuestaria**

La modificación del artículo 37 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, y del artículo 15 de la Ley N° 25.152 de Responsabilidad Fiscal, propuestas por el Poder Ejecutivo al Congreso, otorgaría a la JGM la posibilidad de modificar los gastos previstos en el presupuesto o modificar su distribución, mientras que dejaría al Congreso la posibilidad de modificar el monto total del presupuesto o del endeudamiento.

El ejercicio de esta competencia por la JGM requerirá de mayores mecanismos de transparencia y control que podrían ser instaurados a partir de un Sistema de Monitoreo y Evaluación de

Una evaluación independiente de programas, coordinada con el Congreso, como sucede en el caso chileno, podría impactar positivamente en la credibilidad del sistema y en la confianza de que las nuevas competencias en materia de gasto dadas a la JGM se ejerzan adecuadamente.

Políticas Públicas, y de un sistema de elaboración de presupuestos basado en resultados e impactos. La implementación de estas herramientas -cuyos modelos piloto vienen siendo desarrollados y probados por la JGM- se hace hoy más importante. Su uso como insumo principal para la toma de decisiones en materia de asignaciones de gasto y, particularmente, para el ejercicio de esta nueva competencia de reasignación de gastos recibida por la JGM, daría elementos de transparencia a las decisiones e introduciría elementos de eficiencia y efectividad en la definición del gasto.

El ejercicio de estas nuevas competencias hará aun más necesaria la profundización de la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión. Para ello, las experiencias de Chile, Colombia y México, que han implementado herramientas de evaluación independiente de programas públicos serían de mucha utilidad. Una evaluación independiente de programas, coordinada con el Congreso, como sucede en el caso chileno, podría impactar positivamente en la credibilidad del sistema y en la confianza de que las nuevas competencias en materia de gasto dadas a la JGM se ejerzan adecuadamente.

Los sistemas de presupuesto basados en resultados e impactos, así como las herramientas de monitoreo y evaluación, podrían así convertirse en mecanismos que otorguen elementos de transparencia y rendición de cuentas al ejercicio de estas nuevas facultades por parte de la JGM. Ello, además, podría limitar cualquier posibilidad de reasignar gastos sin un análisis objetivo previo, e introduciría un mecanismo de evaluación eficiente de las modificaciones que se formulen al presupuesto.

##### **5. Reformas que apoyan el monitoreo y la evaluación**

El Sistema de Información para la Gestión (SIG) desarrollado por la JGM tiene como objetivo facilitar el seguimiento, la evaluación y el control de las políticas públicas, contribuyendo a la toma de decisiones para sustentar la coordinación estratégica inter e intraministerial. Sus objetivos específicos son: implementar el Tablero de Control; proveer de instrumentos a la máxima autoridad de cada entidad para el seguimiento de los objetivos políticos de su gestión, y evaluar la eficacia de las políticas y la eficiencia de los procesos para alcanzar los resultados esperados.

El SIG se encuentra en plena etapa de desarrollo y ha sido concebido con el fin de subsanar la ausencia de un sistema integral de seguimiento, procesamiento de información y evaluación de

políticas sustantivas, así como para sustituir el sistema vigente de preparación ritual de los presupuestos y la deficiente utilización de los recursos públicos debido a la falta de información.

El surgimiento del SIG está estrechamente ligado al proceso de formulación del presupuesto y, en dicha medida, se asemeja a la manera como surgió en Chile<sup>6</sup>. El SIG constituye hoy en día un sistema de autoevaluación y en este sentido se aproxima al sistema de Brasil, que cuenta con tres niveles: una autoevaluación del programa realizada por la institución y el director del programa, una evaluación realizada por el ministerio sectorial, y finalmente otra realizada por el Ministerio de Planeamiento. El desarrollo de esta herramienta representa un gran avance; sin embargo, el sistema propuesto en Argentina no incluye otros mecanismos complementarios de evaluación ejecutados por entidades independientes como es el caso de las anteriormente referidas experiencias chilena (Evaluaciones de Programas Gubernamentales o EPG) y colombiana (Evaluaciones Externas).

Consideramos que las lecciones dejadas en el proceso de desarrollo por estos dos casos exitosos podrían ser de suma utilidad para el desarrollo del sistema en Argentina. En función de ello, se detallan a continuación algunas de las características principales correspondientes a los casos chileno y colombiano.

### **Chile: características principales de su Sistema de Monitoreo y Evaluación**

El Sistema fue montado gradualmente, de manera incremental durante la última década. Fue diseñado por el Ministerio de Hacienda, que ejerce su administración y uso.

El Sistema cuenta con varios mecanismos de evaluación: Indicadores de Desempeño para todos los programas públicos; Evaluaciones de programas gubernamentales, que consisten en revisiones de escritorio; Evaluaciones de Impacto Rigurosas o a profundidad de programas públicos, y Revisiones Comprensivas del Gasto, que consisten en revisiones de escritorio de todos los programas públicos que forman parte de un área funcional específica. El modelo argentino no cuenta aún con esta diversidad de mecanismos, pero en su desarrollo gradual podría ir generándolos.

Las evaluaciones son conducidas externamente mediante procesos rigurosamente transparentes que cuentan con gran credibilidad. Ésta es una gran ventaja del Sistema, que coincide directamente con uno de los objetivos fundamentales de la gestión

Resultaría fundamental que una de las estrategias prioritarias del desarrollo del sistema en Argentina sea la definición de arreglos institucionales con el Ministerio de Economía y Producción, para coordinar el uso de las herramientas que integren el sistema de monitoreo y evaluación.

del gobierno argentino consistente en fortalecer la credibilidad de los ciudadanos respecto al Estado.

Los resultados son públicos y se remiten al Congreso. El sistema argentino no contempla esta relación con el Congreso. Sin embargo, y con el fin de dotar de transparencia a las nuevas facultades otorgadas a la Jefatura de Gabinete, resultaría conveniente incluir un mecanismo de coordinación de las evaluaciones con el Congreso y de su ejecución independiente.

El Sistema está estrechamente ligado a las necesidades de información del Ministerio de Hacienda, especialmente para fines del proceso presupuestario. Tomando en consideración los problemas vigentes en el proceso presupuestario argentino, descritos anteriormente, resultaría fundamental que una de las estrategias prioritarias del desarrollo del sistema en Argentina sea la definición de arreglos institucionales con el Ministerio de Economía y Producción, para coordinar el uso de las herramientas que integren el sistema de monitoreo y evaluación.

La información sobre los resultados de gestión es empleada para establecer los objetivos de desempeño de los ministerios. Para el caso argentino también serán requeridos arreglos institucionales específicos que establezcan incentivos y hagan exigible el uso de la información generada.

Se produce una intensa utilización de los resultados obtenidos en el proceso presupuestario y en la formulación de mejoras de gestión en las entidades públicas. Los resultados de las evaluaciones realizadas entre los años 2000 y 2004 generaron los siguientes ajustes a programas públicos: el 25% de los resultados obtenidos implicó ajustes menores, modificaciones o cambio de ubicación de los programas; el 39% generó modificaciones al diseño o a los procesos de gestión de los programas; el 21% implicó un cambio sustancial en el diseño o en los procesos de gestión de programas; el 5% de los resultados generó un cambio de ubicación institucional de los programas; y finalmente, en el 10% de los casos se decidió discontinuar programas con base en las evaluaciones realizadas.

### **Colombia: características principales de su Sistema de Monitoreo y Evaluación**

El Sistema de Monitoreo y Evaluación es administrado por la Dirección Nacional de Planeación (DNP) con fuerte apoyo de la Presidencia de la República.

El Sistema de Programación y Gestión en línea (SIGOB) es utilizado para monitorear y reportar los avances de los programas en función de las metas presidenciales.

Se ha desarrollado una ambiciosa agenda de evaluaciones de impacto de políticas públicas. La conducción externa de estos procesos de evaluación los dota de una alta credibilidad.

La Dirección Nacional de Planeación provee asistencia técnica a distintos ministerios y entidades públicas para desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación, así como a algunas municipalidades para el uso del sistema de programación y gestión, y para la elaboración de presupuestos basados en resultados.

La Presidencia de la República utiliza intensivamente el sistema de programación y gestión para supervisar a los distintos ministerios mediante objetivos de desempeño, así como también para la rendición de cuentas de la gestión a través del "control social".

Existen relaciones de cooperación y colaboración mutua entre la Dirección Nacional de Planeamiento y los distintos ministerios, el resto de las entidades públicas y los municipios. Si nos trasladamos al caso argentino, una de las tareas pendientes es el desarrollo de una estrategia y un marco institucional que involucre en el sistema a los gobiernos subnacionales.

Está extendida la formulación de reportes sobre los presupuestos por resultados y existe un esfuerzo por profundizar su desarrollo, tanto al interior del gobierno como a través de procesos de involucramiento de la sociedad civil.

## **6. Conclusiones**

a) La Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina reúne las funciones y prerrogativas legales necesarias para establecer un Sistema de Monitoreo y Evaluación. Un liderazgo fuerte para el desarrollo de las herramientas del sistema y su real utilización es fundamental, como lo demuestran los ejemplos en Chile, a través del Ministerio de Hacienda, y en Colombia, mediante el impulso y apoyo dado por la Presidencia a la Dirección Nacional de Planeación.

b) Aún resulta necesario consolidar progresivamente el marco institucional para resolver posibles funciones superpuestas o no coordinadas con otras instancias de gobierno. Una tarea pendiente es complementar el marco institucional vigente con medidas que:

Deben establecerse los arreglos institucionales necesarios para que los resultados y la información arrojados por las herramientas del sistema sean utilizados necesariamente durante el proceso presupuestario.

- establezcan la manera cómo las herramientas del Sistema de Monitoreo y Evaluación argentino serán co-administradas y empleadas por otras entidades para fines del proceso presupuestario, para establecer sus metas de desempeño, para monitorear y evaluar el cumplimiento de dichas metas, y para realizar ajustes a los programas públicos respectivos;

- fijen incentivos claros para el cumplimiento de las normas.

c) Existen incentivos que impulsan la demanda por un Sistema de Monitoreo y Evaluación. Estos se han generado por la instauración de herramientas de gestión pública que han establecido mecanismos de monitoreo de la prestación de servicios y de transparencia en su administración. Es claro que estos incentivos han impactado particularmente en la JGM, por lo que resulta necesario diseñar algunos otros que impacten de la misma manera en las demás entidades públicas.

d) Un Sistema de Monitoreo y Evaluación podría incluir otros mecanismos distintos al SIG, como el de las evaluaciones independientes y externas empleadas en Chile, Colombia y México, para generar la credibilidad de las herramientas que se desarrollen, como elemento clave de éxito del sistema. Estas herramientas ayudarían también a introducir transparencia en el ejercicio de las nuevas facultades dadas a la JGM en materia de reasignación de gastos.

e) Es necesario que los mecanismos informales de elaboración, ejecución y evaluación presupuestaria se superen y sustituyan por nuevos mecanismos que sean cumplidos por toda la administración pública. Para ello, deben establecerse los arreglos institucionales necesarios para que los resultados y la información arrojados por las herramientas del sistema sean utilizados necesariamente durante el proceso presupuestario.

f) Debe prevenirse la ocurrencia potencial de desencuentros entre la JGM y el Ministerio de Economía y Producción en lo referido a las distintas etapas del proceso presupuestario, en virtud de la existencia de áreas de acción comunes. En otros países como Colombia fue necesario y difícil lograr una coordinación entre el Ministerio de Finanzas, a cargo de la programación de los recursos, y el Departamento de Planeación, responsable de la evaluación.

g) Se requiere explorar alternativas para incorporar al Sistema de Monitoreo y Evaluación a los gobiernos subnacionales, a través de los cuales se presta una importante parte de servicios públicos.

h) La instauración de un sistema que responda a las características antes descritas introduciría una cultura de transparencia y gestión por resultados que implicaría reducir la posibilidad de conflicto y cuestionamiento político a los poderes de modificación del presupuesto dados a la Jefatura de Gabinete de Ministros.

### Notas

(1) Williamson (1990) señala que los diez instrumentos de política propuestos por el "Consenso de Washington" fueron la disciplina fiscal, la priorización del gasto público en educación y salud, la reforma tributaria, las tasas de interés positivas determinadas por el mercado, los tipos de cambio competitivos, las políticas comerciales liberales, la apertura de la inversión extranjera, las privatizaciones la desregulación y la protección de la propiedad privada.

(2) En junio de 2005, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo organizaron una conferencia regional con el fin de analizar y aprender de los procesos de institucionalización de mecanismos de monitoreo y evaluación de políticas y programas públicos. En ella se analizaron los esfuerzos y estrategias institucionales desarrollados por cinco países de la región.

(3) Ver <http://www.indec.gov.ar>.

(4) El indicador de Efectividad del Gobierno combina la capacidad de respuesta evidenciada en la calidad de la provisión de los servicios públicos, la burocracia estatal, la competencia de los agentes o servidores públicos, la independencia de los agentes o servidores públicos respecto a las presiones políticas y la credibilidad del gobierno en la disposición a aplicar las políticas requeridas.

(5) Datos del informe de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional en el año 2005.

(6) May, Ernesto ...[et al], 2006.

### Bibliografía

- |   |   |
|---|---|
| Banco Mundial (2003), "Argentina: reforma de políticas e instituciones a favor de la eficiencia y la equidad del gasto público", Washington, Banco Mundial (Informe N° 25991-AR). | <i>marcha: una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe</i> , Washington, Banco Mundial (Serie Puntos de Vista: Estudios de América Latina y el Caribe). |
| Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo (1998a), <i>La larga</i>   | _____ (1998b), <i>Más allá del Consenso de Washington: la</i>   |

- hora de la reforma institucional, Washington, Banco Mundial (Serie Puntos de Vista: Estudios de América Latina y el Caribe).
- Halliburton, Eduardo (coord.) (2005), *Programa Carta Compromiso con el Ciudadano: una mirada desde los organismos*, Buenos Aires, Subsecretaría de la Gestión Pública. Oficina Nacional de Innovación de Gestión. Dirección de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión.
- Halliburton, Eduardo y Baxendale, Patricia (2001), *Programa Carta Compromiso con el Ciudadano: guía para su implementación*, Buenos Aires, Secretaría para la Modernización del Estado, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (Argentina) (2006a), Sistema de información para la gestión; documento de trabajo, Buenos Aires, JGM, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (2006b), Proyecto de Modernización del Estado 2007-2010: justificación de la estructura del sub-componente mediante la metodología de casos; documento de trabajo, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, Subsecretaría de la Gestión Pública, mimeo.
- Kaufmann, Daniel; Fraay, Aart; y Mastruzzi, Máximo (2005), *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, Washington, Banco Mundial, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/GovMatters%20IV%20main.pdf>.
- Mackay, Keith (2000), "Fortalecimiento de la capacidad de evaluación: guía para el diagnóstico y marco para la acción", Washington, Banco Mundial. Departamento de Evaluación de Operaciones (Documentos de Trabajo, N° 6).
- \_\_\_\_\_ (2006), *Good Practice Government Systems for M&E: the Cases of Chile and Colombia*, Washington, World Bank. Independent Evaluation Group.
- May, Ernesto ...[et al] (eds.) (2006), *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe: actas de una conferencia del Banco Mundial / Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington, Banco Mundial, BID. Evento celebrado en Washington, 6 y 7 de junio de 2005.
- Transparencia Internacional (2005), *Índice de percepción de la corrupción 2005*, Berlín, Transparencia Internacional, <http://www.transparency.org/>

policy_and_research/ surveys_indices/cpi/2005/ media_pack. Williamson, John (1990), "What Washington Means by Policy	Reform", en <i>Latin American Adjustment: How Much Has Happened</i> , John Williamson (ed.), Washington, Institute for International Economics.
--	---