

CAF Concurso 50 Años

Categoría: Políticas Públicas

País: ARG

Concursante #5498

Propuesta #6256

Título:

**Hoja de ruta para generar
políticas públicas de calidad en
América Latina y el Caribe**

Hoja de ruta para generar políticas públicas de calidad en América Latina y el Caribe

Índice de contenidos

| | |
|--------------------------------|----|
| Resumen ejecutivo | 1 |
| Introducción | 2 |
| Diagnóstico | 3 |
| Análisis | 11 |
| Conclusiones y recomendaciones | 16 |
| Bibliografía | 19 |

Resumen ejecutivo

Los gobiernos tienen un papel clave en generar un desarrollo inclusivo en nuestros países. Sin embargo, América Latina y el Caribe presentan brechas importantes en términos de capacidades estatales, tanto entre países como entre niveles de gobierno y sectores de la administración pública. Esta debilidad institucional genera políticas públicas insuficientes y efímeras. Desafíos críticos para la región estipulados en la agenda de los ODS, como la mejora en la calidad de la educación y la reducción de la pobreza crónica, son difíciles de alcanzar sin información confiable sobre la calidad de las intervenciones para el desarrollo.

Este trabajo busca avanzar en la discusión sobre la relevancia de generar evidencia para la toma de decisiones de gobierno, y generar un diagnóstico de la temática en América Latina y el Caribe, con el objeto de fortalecer las capacidades estatales y asegurar la calidad de las políticas públicas en la región.

Planificar la gestión gubernamental con metas claras, indicadores de seguimiento y datos sólidos, permite medir los avances de las políticas implementadas, brindando mayor eficacia a la gestión pública, y dotando al gobierno de direccionalidad

estratégica, al poder repensar y reformular las decisiones. En simultáneo, facilita la rendición de cuentas a los ciudadanos.

Introducción

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 marcan la agenda futura de 193 países del mundo. Los objetivos son 17 y las metas que persiguen 169. Son universalmente aplicables y requieren de su adaptación a las realidades sociales, económicas y políticas de cada caso mediante la implementación de políticas públicas concretas. Su seguimiento requiere de la definición de indicadores que permitan evaluar si las acciones implementadas para alcanzar esos objetivos y metas produjeron un cambio. Sin embargo, las capacidades de los gobiernos de América Latina y el Caribe para diseñar políticas públicas orientadas a cumplir dichas metas, implementarlas y, generar evidencia para monitorear sus resultados son limitadas. Esto, a su vez, dificulta la toma de decisiones estratégicas y hace a las políticas menos eficientes. En una región con altos niveles de desigualdad, ¿cómo puede un gobierno y la sociedad saber si se redujo la pobreza, si mejoró la calidad de la educación o si hubo un crecimiento económico sostenible si no hay mediciones ni resultados? ¿Cómo puede un gobierno definir una asignación presupuestaria u orientar el diseño de una acción específica sin información de calidad? ¿Cómo puede mejorar el bienestar social de la región si los gobiernos nacionales no cuentan con datos robustos sobre los cuales llevar adelante políticas en conjunto?

Las líneas que siguen argumentan la importancia de generar evidencia para la toma de decisiones de gobierno, con el objeto de fortalecer las capacidades estatales y generar políticas públicas de calidad en América Latina y el Caribe. Asimismo, presentan un análisis en torno a la formulación y ejecución de políticas a corto, mediano y largo plazo teniendo en cuenta las características generales de la región y los desafíos para los países federales donde los distintos niveles de gobierno tienen diferentes capacidades para diseñar e implementar políticas y donde los actores clave, grupos de interés involucrados y reglas del juego también varían.

El documento se organiza de la siguiente manera. El primer apartado presenta los conceptos básicos sobre políticas públicas y un diagnóstico regional sobre su diseño, implementación, monitoreo y evaluación, con especial énfasis en el caso Argentino. Asimismo, identifica los principales logros y desafíos en la materia para analizar, en el segundo apartado, cómo formular, ejecutar y evaluar éstas políticas. El objetivo es delinear una hoja de ruta para los países de la región. Finalmente, el tercer apartado, desarrolla las principales conclusiones y recomendaciones para llevar adelante políticas públicas eficientes, eficaces y transparentes que resuelvan los problemas de los ciudadanos de América Latina y el Caribe y los desafíos futuros de la región.

Diagnóstico

Las políticas públicas son un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que realiza un gobierno en vistas a solucionar un problema que define prioritario (Tamayo Sáez, 1997). Constituyen un proceso con distintas etapas en el que las mismas se relacionan en forma cíclica y secuencial (Di Virgilio y Solano, 2012). Estas etapas responden a una construcción teórica que, como tal, no necesariamente se cumple en la realidad. Muchas veces se elude alguna etapa y otras tantas, se presentan en un orden diferente o se suceden en simultáneo. Esta distinción entre teoría y práctica lleva a preguntarse cómo se diseñan, implementan, monitorean y evalúan las políticas públicas en la realidad de la gestión pública. Para responder a este interrogante, a continuación se analiza cómo se deciden, ejecutan y evalúan las políticas en los países de la región latinoamericana y el Caribe.

El diseño y la implementación de una política pública son dos etapas de discusión e interacción que involucran actores gubernamentales y no gubernamentales tales como, funcionarios, políticos, empresarios, sindicatos y miembros de la sociedad civil, según el caso. Constituyen un proceso dinámico que articula lo técnico y lo político, es decir, lo deseable y lo posible, y tiene un impacto sustancial sobre la

calidad misma de las políticas. Identifican un problema, buscan alternativas, definen objetivos y metas, analizan las consecuencias posibles y asignan recursos.

En América Latina y el Caribe las formas en que se formulan las políticas varían de país en país (Stein y Tommasi, 2006). Estas diferencias se explican por las variables que intervienen en su proceso y dependen de las preferencias y del lugar de poder que ocupen los actores en cada caso, de los factores institucionales y de los incentivos diversos que éstos últimos generan. Entre los países de la región, Argentina muestra que en la formulación de las políticas, los actores no tienen incentivos para cooperar entre ellos, que hay una ausencia de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y que el servicio civil funciona acorde a decisiones discrecionales y no a las reglas vigentes. En consecuencia, no siempre los profesionales públicos están capacitados para diseñar e implementar políticas eficaces y eficientes y, muchas veces, las mismas son cortoplacistas y responden a los intereses del gobierno de turno y a los grupos de interés (Spiller y Tommasi, 2011). En este marco, las posibilidades de una agenda pública que persiga intereses regionales son reducidas.

El monitoreo y la evaluación, por su parte, generan información de calidad para la toma de decisiones que den lugar a un mejor desempeño de la gestión de gobierno y, en consecuencia, de mejoras para el conjunto de la sociedad. Son herramientas que permiten dar seguimiento a los objetivos de políticas, planes y programas estratégicos, generar datos robustos, transparentar las acciones de gobierno y rendir cuentas a la ciudadanía. Ambos son procesos separados pero interconectados y complementarios entre sí.

El monitoreo refiere al seguimiento que se realiza durante la implementación de una política, programa o proyecto. Implica un proceso continuo de relevamiento de información que asegure que un proyecto determinado se encuentre encaminado hacia el objetivo propuesto. Su objetivo es estudiar, en forma constante, el grado en que las acciones llevadas adelante y los resultados que de ellas derivaron se sucedieron acorde a la planificación que les dio origen y así, poder identificar

problemas y necesidades que requieran ser ajustadas durante el proceso. (SIEMPRO y UNESCO, 1999).

La evaluación, permite la formulación de conclusiones acerca de lo que se observa. Es decir, el análisis de factores tales como el diseño de la política, sus resultados y efectos (Cerezo y Fernández Prieto, 2011; Mokate, 2001). Existen distintos tipos, y pueden variar respecto del objetivo que persiguen, centrándose ya sea en el plan de gobierno, tal como sucede en Brasil, Paraguay, México, Colombia y Costa Rica o en el presupuesto como lo es en Uruguay y Chile (Aquilino, 2015). También pueden ser llevadas adelante con diferentes métodos y técnicas de investigación. No obstante las diferencias entre uno y otro tipo de evaluación, existe un denominador común a todas ellas y es que las mismas requieren como condición que la política sea diseñada e implementada para ser evaluada.

La realidad de la gestión de gobierno muestra que las políticas públicas raramente se ejecutan tal como fueron ideadas. Sin embargo, no siempre sabemos por qué esto sucede o qué cambios se logran efectivamente. Entender cómo funcionan las políticas públicas y qué resultados se obtienen requiere de sistemas de monitoreo y evaluación dentro de la administración pública.

Una primera aproximación para entender el estado de situación del monitoreo y la evaluación de las políticas de gobierno proviene de la literatura que analiza el nivel de institucionalización de ambas etapas. El nivel de institucionalización se mide por dos indicadores que responden a la presencia o ausencia de i) un marco normativo nacional de evaluación y ii) un organismo central de evaluación. Al aplicar este análisis a América Latina en su conjunto, se observa que existe una brecha entre los países de la región y, al interior de ellos, entre los distintos niveles de gobierno por un lado y los sectores que lo integran por el otro (Pignatta, 2015). Al hacerlo a cada caso, se ve que mientras Chile, Costa Rica, Colombia y México tienen legislación nacional de evaluación que brinda un marco para medir y analizar los resultados de las acciones de gobierno, Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay no lo tienen y, en consecuencia, el monitoreo y la evaluación de las políticas depende de la voluntad política de turno.

En el caso particular de Argentina no hay una ley nacional que regule las evaluaciones de las acciones gubernamentales sino una serie de leyes aisladas- como la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control, la Ley del Sistema Nacional de Inversiones Públicas y la Ley del Programa de Evaluación de Calidad del Gasto- cuyo objeto es la evaluación del gasto público (Aquilino, 2015). En este marco, no sólo las capacidades para monitorear y evaluar las políticas gubernamentales varían entre los distintos sectores de la administración pública sino que además, el gobierno no está obligado a mostrar los resultados de su gestión.

Por su parte, respecto de la presencia de un organismo rector de monitoreo y evaluación que unifique a la totalidad de las políticas implementadas, se observa que la mayoría de los países de la región no lo tienen. Así, por ejemplo, en Argentina no existe un sistema integral sino entidades aisladas. Una es el caso del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) creado en 1996 y cuyos objetivos son el establecimiento de un sistema de información, evaluación y monitoreo de los programas sociales nacionales, el desarrollo e implementación de un sistema de identificación y selección de familias beneficiarias de programas y servicios sociales, la producción de información y el fortalecimiento de áreas sociales nacionales y provinciales para desarrollar sistemas de monitoreos y realizar evaluaciones. Otra es el Programa de Evaluación de Políticas Públicas creado en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros en 2013 para fortalecer las capacidades estatales y la institucionalización de la evaluación en la administración pública. En el marco de este programa se elaboró un Manual de Base de Evaluación de Políticas Públicas, se creó un Banco de Evaluación de Políticas Públicas y, se llevaron adelante capacitaciones para equipos técnicos. Finalmente, hay áreas específicas al interior de algunos Ministerios que llevan adelante estas tareas pero que, en muchos casos, carecen del *expertise técnico* necesario y requieren de la contratación de consultores externos (Aquilino y Amaya, 2015). Como consecuencia, el trabajo que existe en materia de monitoreo y evaluación de políticas se encuentra desarticulado entre los distintos sectores de la administración pública, limitado en tanto la cantidad de

políticas que se evalúan es reducida y, desordenado ya que la información no se genera ni se publica bajo los mismos estándares, desalentando así la cooperación y el trabajo colaborativo entre las diferentes entidades y disminuyendo la transparencia en las acciones de gobierno. De este modo, Argentina adeuda un marco normativo nacional que articule con regulaciones subnacionales e integre el control del gasto y el análisis de los resultados, y también la creación de un órgano especializado para llevar adelante el monitoreo y la evaluación de los planes, programas y políticas que se implementan a lo largo del territorio.

Las excepciones de la región son los casos de México y Colombia (Aquilino, 2015), los cuales cuentan comparativamente con mayores niveles de institucionalización en tanto cumplen con los indicadores mencionados (Pignatta, 2015). No obstante, cabe destacar que el caso mexicano desciende en el nivel de institucionalización del monitoreo y evaluación si se lo analiza a nivel subnacional. Este escenario también se evidencia en el caso argentino como consecuencia de la falta de coordinación entre las jurisdicciones, que deriva de la estructura federal del país. Al interior de Argentina, en términos de capacidades y marcos legales, la situación es heterogénea (Aquilino y Amaya, 2015). Algunas provincias comenzaron a adoptar planes estratégicos de gobierno de mediano plazo, como base para evaluar los resultados de las políticas públicas que implementan. Tal es el caso, por ejemplo, de Chaco y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Otras provincias, como Córdoba y Tucumán, desarrollaron capacidades en gestión para resultados, con apoyo de los organismos internacionales. Asimismo, algunas jurisdicciones implementaron sistemas de monitoreo y evaluación para planes y programas específicos. Esto se dio fundamentalmente en el sector social, como en el caso de Santa Fe (Aquilino y Amaya, 2015).

Una segunda aproximación deriva del Sistema de Evaluación PRODEV desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) cuya finalidad es conocer las capacidades institucionales que tienen las administraciones públicas centrales para llevar adelante una gestión basada en resultados. PRODEV se centra en el análisis de 5 pilares: planificación, presupuesto, gestión financiera pública, gestión de programas y proyectos y; seguimiento y evaluación. Estos pilares se integran, a la

vez, por distintos componentes los cuales se presentan acompañados de indicadores y, estos últimos, por requisitos mínimos (García Moreno y García López, 2015).

Su índice global ilustra que, entre 2007 y 2013, la evolución de 24 países de América Latina y el Caribe presenta una mejora general. También señala que la gestión financiera pública, la planificación orientada a resultados y la gestión de programas y proyectos son los pilares más avanzados. En cambio, el presupuesto por resultados -es decir, la estructuración del presupuesto de gastos por programas, la perspectiva presupuestaria de mediano plazo, la evaluación de la efectividad del gasto, los incentivos para la efectividad de la gestión y la difusión de esta información- y, el seguimiento y la evaluación que incluye entre sus componentes el sistema de datos estadísticos, son las aristas más atrasadas (Kaufmann, Sanginés y Santiso, 2015).

Si se observan por país, resulta que Brasil, Chile, Colombia y México tienen los mayores puntajes en ambos años. Argentina- junto a Ecuador, Perú y Uruguay- presenta un puntaje intermedio que se mantiene en el tiempo evidenciando así, la existencia de obstáculos que impiden su mejora. Paraguay, en cambio, muestra una evolución positiva ya que pasó de obtener un puntaje bajo en 2007 a uno intermedio en 2013. Respecto al resto de los países para éste último año, Barbados, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Guyana, Haití y Suriname se encuentran en el nivel medio, habiendo estado los últimos tres en un nivel bajo en 2007. Bahamas y Belice, por su parte, permanecen en el nivel más bajo al igual que en el primer año registrado (Kaufmann, Sanginés y Santiso, 2015).

Por su parte, si se analizan los pilares menos desarrollados en los países de la región - presupuesto por resultados y seguimiento y evaluación-, se identifican con mayor claridad las áreas en las que se requieren puntualizar esfuerzos. En relación al primero, Brasil y Chile son los países con mejor desempeño tanto en 2007 como en 2013 sumándose este último año los casos de México y Perú. Otros 12 países, entre los cuales se encuentra Argentina, registran un nivel intermedio y los 8

restantes un puntaje bajo. Por su parte, los componentes que presentan mayores debilidades son los incentivos para la efectividad en la gestión y la evaluación de la efectividad del gasto (Makón y Varea, 2015). En lo que a seguimiento y evaluación refiere, se observa que Chile, Colombia y México presentan los sistemas estadísticos más fuertes de la región y, a la vez, cuentan con sistemas de seguimiento y evaluación más desarrollados. Brasil, Costa Rica, Ecuador y Perú, muestran mejoras entre los registros de 2007 y 2013, particularmente en el componente de sistemas de seguimiento. Argentina, en cambio, presenta un retroceso en este pilar situándose por debajo del promedio de la región, junto a la mayoría de los países del Caribe (Feinstein y García Moreno, 2015).

Ahora bien, como se evidencia en las líneas anteriores, la naturaleza excepcional y discontinua de las trayectorias nacionales en la región plantea retos concretos en términos técnicos, metodológicos y políticos. Fundamentalmente, estos refieren tanto a la ausencia de las capacidades estatales necesarias para un buen diseño e implementación de las políticas públicas, como a la falta de institucionalización del monitoreo y evaluación, y a la necesidad de una modificación en las perspectivas de dichas prácticas hacia una forma de priorización del aprendizaje que favorezca la utilización de los hallazgos (Pignatta, 2015).

En ese marco, las capacidades técnicas insuficientes, la falta de planificación, y la baja coordinación entre los sectores de la administración pública y los niveles de gobierno dificultan la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas (Banco Mundial, 2010).

La formulación de políticas está anclada en estructuras organizativas, y mecanismos de coordinación y control. Dichas estructuras determinan la asignación de tareas y responsabilidades y, en simultáneo, las jerarquías y límites organizativos establecen conjuntos de incentivos particulares (Banco Mundial, 2010). En ese marco, la ausencia de un órgano rector que presente una mirada integral de la temática dificulta la distribución de funciones entre los involucrados en estos procesos, así como también otras definiciones orientadas a contar con información de calidad en forma regular y sostenida. Para lograr políticas evaluables de calidad, es necesario

generar marcos normativos que delimiten los alcances, atribuciones y metodologías a emplear en las evaluaciones (Salgado y Sánchez, 2015), y desarrollar capacidades de manera homogénea a nivel sectorial y jurisdiccional, evitando la fragmentación del sistema.

También es necesario planificar. La planificación permite identificar objetivos y metas y, por consiguiente, tiene un papel insustituible a la hora de priorizar y asignar recursos públicos. No obstante, la región enfrenta una serie de desafíos respecto de la capacidad de planificar y de gestionar las diferencias y complementariedades de los diversos niveles y escalas de gobierno, con sus competencias, recursos, actores y expectativas heterogéneas (Máttar y Cuervo, 2017). En este sentido, también es central la vinculación entre el presupuesto y la planificación. Su asociación mejora la administración de los recursos y dota al sector público de una herramienta que facilita el seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Por el contrario, la ausencia de dicha vinculación fomenta prácticas ineficientes asociadas al gasto, dificulta el control de la calidad del gasto, y transforma a la planificación en un elemento inocuo que no contempla los criterios de factibilidad de las medidas estratégicas (Sotelo Maciel, 2008; Bonari y Gasparin, 2014).

Asimismo, si bien muchas evaluaciones existentes tienden a contemplar características cuantitativas, cualitativas y una combinación de ambas, e incluso promueven la participación de diversos actores, la metodología de la evaluación también presenta desafíos. Es preciso asegurar la calidad de la información ya que existen serias debilidades relativas a los datos estadísticos oficiales y a los instrumentos de recolección de datos. Estas responden no solo a la falta de información en algunos casos, sino también a problemas de validez y confiabilidad en otros (Alessandro, 2016), lo cual dificulta las posibilidades de diseñar políticas basadas en evidencia y evaluarlas al mismo tiempo que afecta la confianza de la población en las instituciones públicas. Es por todo ello que cobra vital relevancia el acceso a la información y la construcción de indicadores sólidos, un elemento clave en la producción de evidencia. Su generación implica y permite identificar y revisar los objetivos y las metas, determinar las dimensiones de desempeño, construir las fórmulas para la medición, y recopilar la información necesaria (CONEVAL, 2013).

En última instancia, asegura la prestación de servicios de calidad para los ciudadanos.

Por otra parte, muchos de estos procesos de revisión y seguimiento no llegan a incidir concretamente en la toma de decisiones dentro del sistema político, quedando relegados a una declaración de intenciones de evaluación (Neirotti, Brissón y Mattalini, 2015). Este desafío relativo a la voluntad política implica, entre otras cosas, la necesidad de una transformación cultural en las formas en las que se gestionan las políticas, desde el diseño de las políticas hasta la evaluación de sus resultados. En línea con esto, cabe resaltar que la rendición de cuentas y la planificación presupuestaria siguen siendo un objetivo elusivo de la política de evaluación (Maldonado, 2014). La incorporación de indicadores de desempeño al presupuesto nacional es una herramienta fundamental para poder realizar un monitoreo y evaluación de la calidad del gasto público.

Análisis

Los gobiernos tienen un papel clave en el crecimiento y desarrollo de nuestros países. Sin embargo, formular, ejecutar y evaluar políticas públicas no es una tarea sencilla. Esto es especialmente cierto en contextos dinámicos y heterogéneos donde entran en juego múltiples variables. Ahora bien, tal como muestra el diagnóstico de este ensayo, la región de América Latina y el Caribe presenta brechas importantes en términos de capacidades estatales, tanto entre países como en niveles de gobierno y sectores de la administración pública. Los retos en este sentido son grandes y siguiendo los resultados del PRODEV, se evidencian otras relevantes limitaciones en torno a la generación y al uso de información estadística, en los sistemas de monitoreo y de evaluación de la gestión gubernamental y en la aplicación de los presupuestos basados en resultados.

Los gobiernos sólo pueden actuar hasta donde sus capacidades institucionales les permiten intervenir. En ese marco, la debilidad institucional produce políticas públicas insuficientes que difícilmente se sostendrán en el tiempo. Desafíos

prioritarios para la región, como son la mejora en la calidad de la educación, la reducción de la pobreza crónica y la construcción de una infraestructura productiva robusta son difíciles de alcanzar sin información confiable sobre la calidad de las intervenciones para el desarrollo.

Diseñar e implementar políticas de calidad e institucionalizar el monitoreo y la evaluación de las acciones de gobierno exige promover el uso intensivo de la evidencia recolectada tanto por los ciudadanos como hacia el interior de la gestión. Su implementación en el Caribe, América Latina y Argentina, en particular, presenta grandes potencialidades y desafíos que deben enfrentarse a fin de ejecutar políticas eficaces, eficientes y transparentes.

No existe una receta universal para lograrlo, pero sí estándares mínimos que pueden ser adaptados a los países de la región en el corto, mediano y largo plazo. También en la totalidad de la región en vistas a favorecer su integración. Estos estándares requieren que los gobiernos diseñen sus políticas teniendo en cuenta las distintas etapas que involucran su formulación y ejecución garantizando- de esta manera- que puedan ser monitoreadas y evaluadas. También, que lo hagan sobre la base del supuesto de que las políticas no son estancas y dependen del contexto en el que se implementan. Por tal motivo, la formulación de las políticas exige flexibilidad para adaptarse a los cambios externos y ajustarse acorde a los resultados que de su implementación se originen a lo largo del tiempo. En este marco, es necesario además, disponer de equipos técnicos que cuenten con el conocimiento y la experiencia profesional adecuada para llevar adelante las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas.

Asimismo, es importante que las áreas de gobierno trabajen en forma articulada y de manera colaborativa, esto es, produciendo, sistematizando, publicando y difundiendo información bajo los mismos formatos. Es por ello que en el corto plazo, el primer paso involucra la generación y sistematización de datos y el registro de la información en forma unificada y transversal a toda la administración pública. A dicho fin, es importante diseñar e implementar un reservorio de datos abiertos y en

formatos reutilizables, garantizando el acceso a la información pública de todos los sectores gubernamentales para el seguimiento, la producción y la generación del archivo de evidencia relevante para la toma de decisiones. Esto permitirá conocer los datos y la información con la que se dispone, identificar problemas a partir de los mismos, utilizar los recursos disponibles en forma eficiente y preparar el camino para la consolidación de sistemas de monitoreo y evaluación. Además, al aumentar la cantidad de datos oficiales disponibles y mostrar constancia en su generación y publicación, es probable que se fortalezca la confianza de los ciudadanos respecto de la información que producen los gobiernos y, por ende, en las instituciones públicas.

El segundo paso implica planificación. Toda política pública debe ser formulada e implementada teniendo como punto de partida su planificación, tomando en consideración las áreas y los responsables involucrados además de los tiempos de ejecución y lo relativo a cuestiones presupuestarias y de asignación de fondos. Esta planificación requiere ser difundida entre todos los actores involucrados de manera de asegurar su cumplimiento.

En paralelo, es importante que en el corto plazo, se fomente la cultura de la evaluación al interior de toda la administración pública. Si bien, existe un consenso positivo y una tendencia mundial creciente en torno a la gestión por resultados (Banco Mundial, 2010; Gertler, Martínez, Premand, Rawlings y Vermeersch, 2017), es crucial promover la formación e impulsar capacitaciones y espacios de intercambio y participación bajo el formato de “mesas de diálogo” a nivel nacional y subnacional para fortalecer su uso dentro de los equipos de gestión, demostrando además, la necesidad de establecer canales de difusión de información pública para todas las entidades gubernamentales que permitan transparentar la gestión pública y rendir cuentas a la ciudadanía.

En el mediano plazo, y desde la perspectiva institucional, es importante que los países que no han avanzado en crear e implementar una agencia nacional para monitorear y evaluar las políticas lo hagan mediante un marco regulatorio que le de

origen y establezca sus competencias y funciones. De esta manera, los esfuerzos aislados quedan unificados bajo una única entidad que para cumplir con sus funciones y mantener credibilidad hacia el interior del gobierno y hacia la sociedad debe ser transversal a todos los sectores de la administración pública e independiente tanto técnica como presupuestariamente. Las instituciones especializadas en la evaluación generan conocimiento y aprendizajes para tomar mejores decisiones sobre las intervenciones estatales. Es por esto que buscan alinear los objetivos del gobierno con áreas prioritarias para evaluar. En simultáneo a esta mirada estratégica, articulan los esfuerzos jurisdiccionales en materia de evaluación al interior de la administración pública y fortalecen la importancia de la evidencia dentro del ciclo de políticas. No sólo proveen estándares y metodologías uniformes, sino que facilitan y promueven la identificación de políticas exitosas. A grandes rasgos, constituyen una oportunidad para mejorar las capacidades estatales y construir a largo plazo.

En vistas a esta construcción a largo plazo, los gobiernos nacionales necesitan consolidar las prácticas mencionadas para que todas las acciones de gobierno sean diseñadas e implementadas para ser monitoreadas y evaluadas. También, para que sean independientes del gobierno de turno, estables y flexibles en el tiempo y, confiables para la ciudadanía. La estabilidad y la mirada de largo plazo en la formulación de políticas públicas dota a la gestión de continuidad y también de previsibilidad, permitiendo sortear las volatilidades de los tiempos políticos que garantizan el armado de políticas en la región.

A nivel regional, los gobiernos de América Latina y el Caribe todavía enfrentan desafíos importantes en cuanto a una mayor integración de las agendas públicas de desarrollo y a fortalecer sus mecanismos de consulta y de coordinación. Para brindar espacios de colaboración entre los gobiernos de la región, fortalecer los mecanismos de cooperación y fomentar el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas, una alternativa viable en el corto y mediano plazo es generar “mesas de diálogo internacionales” que cuenten con la presencia de los tomadores de decisiones de los países de la región que se encuentran más avanzados en la

materia. Esto facilitaría a los gobiernos que aún no cuentan con un marco normativo ni con una agencia rectora disponer de herramientas para avanzar al respecto. Para la implementación de esta metodología, se recomienda establecer un marco institucional, con reglas y criterios de participación. También, delinear los mecanismos de sistematización de la información que allí se genere y la posterior elaboración y publicación en línea de documentos y materiales de consulta para los cuerpos técnicos de los gobiernos.

Una vez instituidos los marcos normativos nacionales y creadas las agencias de monitoreo y evaluación pertinentes, en el largo plazo es importante que los gobiernos de la región trabajen en forma articulada, garantizando la cooperación entre las mismas para dar lugar a políticas que resuelvan los problemas y desafíos que enfrenta la región. Para lograrlo resulta oportuno establecer una planificación regional con sus respectivas asignaciones presupuestarias y sistemas de monitoreos con indicadores de desempeño que permitan darle seguimiento. También, para que estos pasos no sean una mera declaración de intención y encuentren traducción en la realidad, se presenta la opción de generar un documento de “Compromisos para generar políticas públicas de calidad”, firmado por representantes de todos los países de la región.

América Latina y el Caribe necesitan apoyar el aprendizaje en el diseño y en la implementación de políticas, fortaleciendo la transparencia, la eficacia y la efectividad de las acciones de política pública. La experiencia internacional muestra que la creación de espacios para el diálogo y aprendizaje en materia de formulación de políticas es un pilar fundamental en la generación de agendas nacionales y supranacionales (OCDE, 2011). Ejemplos de estos son los casos de la Unión Europea y la OCDE en el avance de una agenda que impulsa políticas públicas asociadas a la ciencia, tecnología e innovación. La diversidad presente en nuestra región plantea una posibilidad única para obtener importantes beneficios a través de un intercambio de experiencias y prácticas de políticas públicas. También para impulsar y generar planes de investigación y proyectos regionales orientados a

desarrollar conocimientos en los principales ejes de innovación (Neirotti, Brissón y Mattalini, 2015).

Conclusiones y recomendaciones

El diagnóstico y análisis desarrollado en este ensayo muestran que los países de América Latina y el Caribe presentan características heterogéneas a lo largo de las distintas etapas de la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas. Las principales diferencias responden a variables institucionales y a las capacidades estatales de cada caso, acentuándose las mismas en los países federales.

Así, mientras algunos países presentan un marco normativo que regula el proceso de las políticas públicas, otros tienen leyes aisladas o directamente carecen de regulaciones en la materia. También, hay países que además de dicho marco, tienen agencias nacionales que centralizan las competencias en materia de monitoreo y evaluación. En otros, en cambio, no hay un ente rector y, en su lugar, prepondera la voluntad de políticos y funcionarios para ejecutar, monitorear y medir los resultados e impactos de la función pública en cada caso. Como resultado de esta ausencia, muchas veces, las políticas responden a los intereses del gobierno de turno y grupos de interés y, por ende, son volátiles e ineficientes.

Desde el punto de vista de las capacidades estatales, la heterogeneidad regional está marcada por las capacidades de cada gobierno de producir y utilizar datos oficiales, planificar a corto, mediano y largo plazo, fortalecer y capacitar a los cuerpos técnicos, publicar y difundir información, coordinar y articular estrategias con las distintas áreas de la administración pública y los niveles de gobierno y generar canales para rendir cuentas a la ciudadanía sobre la función pública.

No obstante estas diferencias, existen una serie de patrones comunes a los países de la región. Los mismos son: i) Las capacidades técnicas para diseñar, implementar, monitorear y evaluar políticas públicas son insuficientes; ii) La región

enfrenta serios desafíos para planificar y gestionar las diferencias y complementariedades de los diversos niveles y escalas de gobierno; iii) La institucionalización del monitoreo y la evaluación de las políticas públicas presenta avances, pero aún es una meta a alcanzar para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe; iv) Existe una desconexión entre las etapas de las políticas que se implementan.

Sobre la base de dichas trayectorias comunes, se identifican las siguientes recomendaciones para avanzar hacia políticas públicas eficaces, eficientes y transparentes en la región:

- Diseñar las políticas teniendo en cuenta todas las etapas que definen su ciclo, con el objeto de generar las condiciones para que puedan ser monitoreadas y evaluadas.
- Formular las políticas de manera que se asegure su flexibilidad para adaptarse a los cambios externos y ajustarse acorde a los resultados que genere su implementación.
- Disponer de equipos técnicos que cuenten con el conocimiento y la experiencia profesional adecuada para llevar adelante las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas y dotar de capacidades a la administración pública en materia de monitoreo y evaluación.
- Fomentar la cultura de la evaluación al interior de la administración pública tanto nacional como subnacional.
- Producir, sistematizar, publicar y difundir información bajo los mismos formatos y en forma transversal a toda la administración pública.
- Formular e implementar las políticas teniendo como punto de partida su planificación, tomando en consideración las áreas y los responsables involucrados, además de los tiempos de ejecución y lo relativo a cuestiones presupuestarias y de asignación de fondos. Es decir, uniendo la planificación al presupuesto.
- Crear e implementar agencias nacionales para monitorear y evaluar las políticas, coordinando acciones entre sectores y niveles de gobierno,

originadas a partir de marcos regulatorios que posean una base de apoyo amplia y que establezcan sus competencias y funciones.

- Brindar espacios de colaboración entre los gobiernos de la región, y al interior de cada país, con el objeto de fortalecer los mecanismos de cooperación regional, nacional y subnacional, y fomentar el intercambio de buenas prácticas o lecciones aprendidas a través de “mesas de diálogo”.
- Establecer una planificación regional que contemple su respectiva asignación presupuestaria y la creación de sistemas de monitoreo con indicadores de desempeño que permitan darle seguimiento.
- Producir y firmar entre los representantes de todos los países de la región un documento donde todas las partes involucradas se comprometan a generar políticas públicas de calidad.

Bibliografía

Alessandro, M. (2016). La economía política de la capacidad estadística. Una revisión de la literatura. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/la-economia-politica-de-la-capacidad-estadistica-una-revision-de-la-literatura>

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

Aquilino, N. y Amaya (2015). Mapa diagnóstico de la evaluación en la Argentina. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1079.pdf>

Banco Mundial. (2010). La Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina. Mejorar la Calidad de las Políticas Públicas para Reconstruir la Confianza en el Estado. Banco Mundial.

Bonari, D. y Gasparin, J. (2014). La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación. Documento de Trabajo N°119. Buenos Aires: CIPPEC.

Cerezo, L. y Fernández Prieto, A. (2011). Manual de planificación, monitoreo y evaluación. Programa Remediar. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación.

CONEVAL. (2013). Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf

Di Virgilio, M. y Solano, R. (2012). Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

Feinstein, O. y García Moreno, M. (2015). Seguimiento y evaluación. En Kaufmann, J.; Sanginés, M. y García Moreno, M. (2015) Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Washington: BID.

García Moreno, M. y García López, R. (2015). Aspectos conceptuales y metodológicos. En Kaufmann, J.; Sanginés, M. y García Moreno, M. (2015) Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Washington: BID.

Gertler, P.; Martínez, S.; Premand, P.; Rawlings, L. y; Vermeersch, C. (2017). La evaluación de impacto en la práctica. Washington: BID.

Kaufmann, J., Sanginés, M. y Santiso. (2015). Tendencias de la gestión para resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe. En Kaufmann, J.; Sanginés, M. y García Moreno, M. (2015) Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Washington: BID.

Neirotti, N., Brissón M. y Mattalini, M. (2015). Tiempo de retorno del Estado: Realidades y desafíos del seguimiento y la evaluación de políticas y programas en Argentina. En Yarahuán, G. y Trujillo, C. (2015) Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Centro clear para América Latina.

Makón, M. y Varea, M. (2015). Presupuesto por resultados. En Kaufmann, J.; Sanginés, M. y García Moreno, M. (2015) “Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe”. Washington: BID.

Máttar, J y Cuervo, L. (2017). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Mokate, K. (2001). Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad ¿qué queremos decir?. Disponible en:
<https://publications.iadb.org/es/publicacion/14536/eficacia-eficiencia-equidad-y-sostenibilidad-que-queremos-decir>

OCDE (2011). Hacia un mecanismo para el diálogo de políticas de innovación: Oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe. Disponible en:
<https://www.oecd.org/centrodemexico/47435448.pdf>

Pignatta, M. (2015). Monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina: brechas por cerrar. Revista Perspectivas de Políticas Públicas, 4 (8): 49-69.

SIEMPRO y UNESCO. (1999). Gestión integral de programas sociales orientada a resultados: Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales. Buenos Aires: SIEMPRO y UNESCO.

Sotelo Maciel, A. (2008). La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Disponible en:
<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/040-febrero-2008/sotelo>

Spiller, P. y Tommasi, M. (2011). Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina?. En Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E., Tommasi, M. (2011) El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas? Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Stein, E. y Tommasi, M. (2006). La política de las políticas pública. Disponible en:
<http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/viewFile/286/196>

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañon, R. y E. Carrillo (1997). “La nueva administración pública”. Madrid: Alianza Editorial.