Monitoreo y evaluación de políticas públicas: el Sistema de Información para la Gestión (SIG) en Argentina

Juan Carlos Herrera [1]

1. Introducción

El propósito de este artículo es promover un instrumento de seguimiento y evaluación de las políticas públicas implementadas por la Administración Pública Nacional (APN), el Sistema de Información para la Gestión – SIG -.

La utilización de este instrumento facilita el desarrollo de la capacidad institucional de garantizar la consistencia entre las asignaciones de los recursos presupuestarios y las prioridades estratégicas del gobierno. Y busca integrar los indicadores de logro y de proceso con los presupuestarios bajo un esquema particular que muestre las interdependencias y conexiones entre los mismos y la coherencia que deberían tener tanto con los objetivos y metas planificadas, como con la estrategia y la visión organizacional.

Entendemos que en un régimen democrático la restricción económica no puede ser soberana, es decir que manteniendo su importancia debe ser subsidiaria de la decisión política, en virtud de la voluntad colectiva. Por ello, ya no es suficiente con lograr que las decisiones sean racionales sino pueden ser al mismo tiempo democráticas (Bresser Pereira, 2004). Este criterio orienta la integración de los elementos presupuestarios con los políticos en un esquema de gestión de las instituciones públicas.

En este sentido existen tres elementos claves relacionados con el desempeño de las instituciones públicas que, consecuentemente, definen tres áreas distintas donde la aplicación de un Tablero de Comando resulta importante. Dichas áreas son:

- **Desempeño operativo:** Particularmente se contempla la medición de la gestión pública en función de lo que es relevante, y efectivo con el grado de obtención de los objetivos del organismo (la obtención de los resultados).
- **Desempeño financiero:** La correspondencia se establece a través de la medición de los resultados, o sea si el gasto está en línea con las previsiones del presupuesto. Del mismo modo, cabe analizar si el presupuesto se está gestionando de acuerdo con los principios y controles de la gestión financiera.
- **Desempeño de la congruencia:** Determinar que el desarrollo de las políticas públicas que se implementan desde cada organismo, están en sintonía con leyes, programas, regulaciones, etc., además de determinar la no duplicación de actividades, sino la complementación.

Siguiendo estas líneas conceptuales de análisis se presenta el Sistema de Información para la Gestión (SIG), desarrollado en el marco del Proyecto de Modernización del Estado[2] en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros[3], que tiene su base metodológica en la herramienta de tablero de comando.

---

[1]Se destaca la participación en la elaboración del presente trabajo de:
- Laura Saavedra.
- Pablo J. Gutiérrez Ageitos.
- Vanina Grecco.

Se destaca la colaboración de Geraldina Brid y María Pilar Giribone.

[2] Se trata del Préstamo BIRF 4423-AR.

[3] El proyecto depende de la Dirección Nacional del Proyecto de Modernización del Estado, cuyo titular es el Sr. Jefe de Gabinete de Ministros. Para el seguimiento permanente del proyecto fue creada la Dirección Nacional Alterna del Proyecto.

Este trabajo presenta un caso de monitoreo y evaluación de políticas públicas: el Sistema de Información para la Gestión (SIG) de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, en la República Argentina, detallando primeramente el marco conceptual a partir del cual se origina, para posteriormente especificar su metodología de implementación y el vínculo con el sistema presupuestario. Finalmente, se presentan las lecciones aprendidas y los desafíos a futuro.

2. Marco conceptual

a. La necesidad de un sistema de monitoreo y evaluación de políticas públicas para la coordinación estratégica de gobierno

Al abordar la problemática de las políticas públicas en América Latina, incluida la Argentina, se manifiesta la contradicción entre un discurso que preconiza la necesidad de desarrollar una visión estratégica y de largo plazo, y por otra parte, la práctica de la administración de lo inmediato, sin mayores preocupaciones por hacer sustentables las políticas que se adoptan.

Las últimas décadas establecieron la prioridad del "ajuste fiscal", que se ha convertido en metodología de la gestión pública, y en tal sentido ha impuesto una racionalidad de coordinación que se implementa por los espacios institucionales de la responsabilidad fiscal. Lo fiscal se convierte en estratégico y se pierde la capacidad institucional de garantizar la consistencia entre las asignaciones de los recursos presupuestarios y las prioridades estratégicas del gobierno (Garnier, 2000).

Remitiéndonos al caso argentino, cabe mencionar los avances en la integración de las perspectivas meramente fiscales y las metas de gobierno. La reforma constitucional de 1994 crea la institución Jefe de Gabinete de Ministros, quien, entre otras funciones lleva adelante la coordinación respecto de los procedimientos y las políticas públicas. En tal sentido, debe preparar el presupuesto y presentarlo al Congreso, buscando velar por una asignación más equilibrada de los recursos. Sin embargo, todavía resta afianzar y fortalecer este espacio institucional a fin de posibilitarle dirimir el desajuste entre las políticas sectoriales y las políticas globales, que en los últimos años se han visto reducidas a las restricciones fiscales.

La historia argentina de los últimos años ha dado lugar, como en otras oportunidades, a repensar nuevamente el rol de las instituciones, la participación de los distintos actores en la sociedad y en la política, como también los nuevos reclamos de la ciudadanía en su conjunto. En el marco de reafirmar los cimientos y compromisos democráticos, fortalecer la gobernabilidad se convierte en una tarea fundamental para perfeccionar la legitimidad y representación democráticas.

Considerando una de las distintas acepciones del término gobernabilidad como eficacia y eficiencia del Gobierno y del Estado para formular y aplicar políticas públicas y hacerlas sustentables en el tiempo, destacamos su pertinencia a la hora de aplicar los medios necesarios para llevar a cabo esa visión estratégica y de largo plazo que habíamos mencionado (Herrera; 2003).

Por otra parte, en el marco de las crisis que ha experimentado nuestro país y sus consecuencias en términos de fragmentación social, debilitamiento del sistema representativo y limitaciones a la capacidad reguladora del Estado, se asiste a una explosión de intereses particulares y sectoriales que pugnan por respuestas rápidas y desconectadas de una visión comprensiva del interés general; todo ello dificulta la construcción de una visión estratégica.

Es preciso, plantearse la inclusión de la diversidad de intereses con el objeto de articularlos dentro de un proceso más general y de largo alcance para un desarrollo sostenible que construya un equilibrio dinámico entre dicho proceso y la inmediatez en la que opera la acción política.

Ante este contexto, se torna necesario concentrar el accionar gubernamental en la implementación de la coordinación estratégica de las políticas públicas y entre los campos – económicas, sociales, etc. – que la constituyen. De esta manera, la articulación integral de dichos campos debe darse en la formulación misma de las políticas y programas de gobierno. La coordinación estratégica debe ser entendida como una herramienta de planificación que permita avanzar en la construcción continuada de los tres pilares de una adecuada gestión publica: eficiencia económica, equidad social y democracia política (Garnier, 2000).

Específicamente, lo que se pretende plantear es la necesidad de fortalecer la coordinación en el seno del propio gobierno – la reconstrucción de la capacidad estatal para gobernar -, es decir, capacidad de coordinación entre políticas, entre sectores, entre programas y entre instituciones. No se habla de la coordinación administrativa - en el sentido estricto de la palabra – que compete a cada autoridad o institución pública, sino de aquella coordinación que le da unidad al accionar del gobierno, que sitúa cada acción específica en su visión de conjunto y de largo alcance.

Por otra parte, la necesidad de una perspectiva estratégica parece justificarse por los condicionamientos externos a la lógica estatal en tanto el contexto mundial actual, caracterizado por la alta volatilidad y la circulación de bienes y datos en forma global, vuelve incierta la posibilidad de una planificación basada en tendencias históricas y la simple extrapolación del pasado, sin proyección de rupturas y continuidades en futuros escenarios.

Esta coordinación supone capacidad institucional y política de establecer prioridades estratégicas, y de organizar el trabajo del gobierno en su conjunto en función de dichas prioridades y de sus resultados esperados.

La coordinación estratégica no sólo persigue una asignación adecuada de los recursos humanos, financieros y de la propia inversión pública en función de las prioridades del gobierno, sino que se propone también que los sistemas de gestión de esos recursos conduzcan a una mejora cuantitativa y cualitativa de la eficiencia económica, social e institucional. Lo cual resulta significativo si se tiene en cuenta que si bien el presupuesto no es la política, la expresa a través de unas de sus dimensiones centrales como es la asignación de los recursos. Con ello se pretende afirmar que la definición y el manejo de la política presupuestaria requieren de la técnica y de que ella esté en función de la política.

De este modo, una adecuada gestión pública necesita de un esfuerzo de coordinación política al más alto nivel como de una capacidad de síntesis y penetración en las acciones de tono más específico, buscando la construcción permanente del equilibrio entre la eficiencia, la equidad social y la construcción de la democracia.

Ahora bien, para el logro de una correcta coordinación intersectorial de políticas, programas y entre instituciones, se requiere contar con información continua y sistemática acerca de la evolución y los resultados claves de estas cuestiones. Es por ello que un sistema de indicadores que facilite el monitoreo y evaluación de los programas y con vista en las políticas públicas, constituye una herramienta metodológica fundamental para alcanzar la coordinación estratégica de gobierno.

En lo que atañe a la Argentina, dicha función corresponde ejecutarla desde la Jefatura de Gabinete de Ministros, de acuerdo a lo que prescribe el artículo 100 de la Constitución Nacional.

Cabe destacar que contar con un monitoreo y evaluación de los productos y sus resultados e impactos en materia de políticas públicas facilita en el plano político una rendición de cuentas que muestre la concordancia entre prioridades de asignación de recursos y éxitos o fracasos posteriores.

Es en este marco, que se diseña e implementa el Sistema de Información para la Gestión –SIG- en tanto un sistema integrado de indicadores de logro, de proceso y presupuestarios bajo una metodología específica que se propone mostrar las interdependencias y conexiones entre los mismos, así como la coherencia que deberían tener con la estrategia organizacional.

De este modo, el SIG tiene basamento en un modelo decisorio que prioriza los fines y la evaluación de los mismos, en términos de éxitos o fracasos posteriores y, por ende, la finalidad de las organizaciones del aparato institucional del estado, que es el de producir valor público; el valor público, entendido como satisfacción equitativa de necesidades humanas. Así, se genera valor público cuando disminuye la pobreza, mejora la provisión de los servicios de educación, salud y todo ello puede proyectarse en términos de escenarios para verificarse la calidad de los resultados. (Jorge Hintze, 2003)

Finalmente, se acepta que una de las finalidades de la evaluación debe ser que la ciudadanía disponga de información continua y confiable sobre el comportamiento de las principales variables de la gestión pública, tanto a nivel de efectos sobre el espacio público, como hacia el interior del aparato estatal (plano operativo). Por ello, la transparencia sobre la gestión implica necesariamente la existencia de mecanismos de información sobre el desempeño de las agencias estatales.

b. Un sistema de monitoreo y evaluación de políticas públicas con base en un Tablero de Mando

En principio cabe remarcar que el tablero de mando o de control constituye sólo una parte, especialmente visible, de sistemas de información desagregados, de los cuales se extraen sólo ciertas informaciones seleccionadas por su particular pertinencia para las decisiones. En este sentido, los tableros de control no son imaginables ni definibles en abstracto sino sólo en relación con la utilización que hagan del mismo los decisores (Jorge Hintze; 2003).

Específicamente, ¿Qué características debe tener el tablero de control para resultar útil a las decisiones? La esencia es la pertinencia decisoria: toda la información que contenga deberá tener relevancia para la toma de decisiones. En los procesos de gobierno, la diversidad de las decisiones que se formulan e implementan es muy grande. El tablero se refiere sólo a las decisiones más frecuentes e importantes. Éste es el concepto de **pertinencia decisoria**: aplicabilidad a decisiones frecuentes e importantes (Hintze, 2003).

A su vez, se considera que el tablero de mando o control constituye una herramienta base para la coordinación estratégica de gobierno dado que:

- Es una herramienta para establecer objetivos en torno a la estrategia y alinear comportamientos para llegar a las metas antes que una herramienta de control de gestión.
- Traduce la estrategia organizacional en acciones operativas concretas y se materializa en un sistema de medición del desempeño organizacional.
- Facilita el desarrollo de la capacidad institucional de garantizar la consistencia entre las asignaciones de los recursos presupuestarios y las prioridades estratégicas del gobierno.

- Busca integrar los indicadores presupuestarios con los no presupuestarios bajo un esquema particular que muestre las interdependencias y conexiones entre los mismos, así como la coherencia que deberían tener tanto con la estrategia como con la visión organizacional (Kaplan y Norton; 2001).
- De este modo, es posible considerarlo un instrumento que contribuye a lograr la integración de metas que trasciendan el ámbito fiscal.
- Provee un contexto gráfico y conceptual para comunicar con formas y colores la estrategia, haciéndola accesible a todos para propiciar un común entendimiento entre sus miembros.
- Al propiciar un común entendimiento de la estrategia organizacional entre sus miembros contribuye a facilitar el proceso de articulación de los diversos intereses particulares dentro del proceso más general y de largo alcance del desarrollo sostenible de la sociedad.
- Así se busca mostrar la conexión entre la orientación estratégica (lo intangible) y los procesos de creación de valor, es decir, la operación rutinaria de la organización.

Por todas estas consideraciones se ha llegado a la conclusión que el Sistema de Información para la Gestión debía tener su base metodológica en la herramienta tablero de mando o control.

3. El Sistema de Información para la Gestión (SIG). Un caso de gestión de tablero de Mando

El Sistema de Información para la Gestión (SIG) ha sido creado con la finalidad de optimizar la gestión y articulación entre las distintas áreas de Gobierno. Actualmente, constituye una herramienta metodológica que posibilita el seguimiento, la evaluación y el control de los planes, programas y proyectos, contribuyendo a la toma de decisiones para sustentar la coordinación estratégica inter e intraministerial.

3. a. Estructura metodológica

En principio cabe mencionar los desafíos que se propone el tablero de control, que son los de:

- Realizar un esfuerzo de prospectiva para incorporar previsión y coherencia en los procesos de toma de decisión
- Aportar a la mejora de la coordinación de las políticas públicas para hacer viable la dirección estratégica de los procesos de gobierno
- Desarrollar sistemas de indicadores de logro y proceso para la evaluación y control de los programas que constituyen las políticas públicas

Como objetivo general, el Sistema de Información se propone 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. A su vez, son sus objetivos específicos:

- Implementar un Tablero de Control (SIG) en los organismos que conforman la APN
- Proveer de instrumentos a la máxima autoridad – Jefe de Gabinete de Ministros y ministros - para el seguimiento de los objetivos políticos de la gestión
- Evaluar la eficacia de las políticas y la eficiencia de los procesos para alcanzar los resultados esperados.

La estructura del tablero se basa en tres matrices interrelacionadas que describen los Problemas atendidos por las áreas de gobierno, los Objetivos propuestos para su resolución y las Acciones, diferenciadas en Operaciones y Componentes, que se desprenden de los objetivos formulados.

Estas matrices son el insumo que estandariza un Tablero de Comando (TDC) según jurisdicción, son el soporte informático que permite la actualización de la información y un sistema de reportes del estado de situación de cada una de las problemáticas.

La información que se sistematiza responde a dos niveles: Macro y Medio. Estos niveles se integran en un set de indicadores que tienen "relaciones contingentes y coherentes" entre ellos y permiten observar y analizar los grandes problemas y objetivos que se proponen desde la gestión central. (Ver TABLA 1).

Cabe recordar que un indicador es un parámetro que cuantifica un concepto o variable y proporciona información para la toma de decisiones sobre la continuidad de las acciones o proyectos, la modificación de las estrategias y metodologías y la definición de políticas, planes, estrategias y procesos.
Así, desde la perspectiva de la planificación, un indicador es una herramienta que permite entregar información cualitativa o cuantitativa, del grado de cumplimiento de un objetivo de gestión previamente establecido. Los indicadores son la manera en que "vemos" lo que está sucediendo. Típicamente representan un complejo de actividades y relaciones dentro de la institución, que se presentan de una manera mensurable, o cuando menos de una manera recopilable (Navarro Galera; A. et al 1998).
Los distintos tipos de indicadores existentes, de acuerdo a la literatura en la materia (OIT, 1996; SIEMPRO/UNESCO, 1999; Sanín, A. H., 1999, entre otros) ya han sido considerados en el SIG, presentan las siguientes especificaciones**:**

Indicador de Impacto: Es una variable que permite medir el grado de avance en la concreción del objetivo estratégico y, consecuentemente, en la solución del problema asociado. Este indicador nos permitirá medir la consecuencia de los efectos que las políticas públicas del organismo tienen sobre la comunidad y en qué medida resuelven el problema determinado.

Indicador de Resultados: Para cada objetivo específico definido, se establecerá la meta que dará cuenta de la situación concreta que se desea alcanzar mediante el logro de dicho objetivo específico. Para ello se identificarán uno o más indicadores de resultado.

Así, un indicador de resultados constituye una variable que permite medir el grado de avance en la concreción de cada objetivo específico y, consecuentemente, en la eliminación del problema causal asociado.

Indicador de producto: Es una variable que permite cuantificar la producción de los bienes y servicios generados en un período de tiempo. Pueden definirse uno o más indicadores de producto para una misma categoría programática. En este caso, es necesario calcular el peso de cada producto dentro del componente correspondiente

Indicador de cobertura: Es una variable que permite identificar el grupo meta (población, instituciones, estructuras edilicias, territorios, etc.) a quienes van dirigidos los bienes y servicios.

Otros Indicadores: A nivel de los componentes, el SIG permite la carga de indicadores de todo tipo (eficiencia, eficacia, calidad, presupuestarios, etc.).

Finalmente, cabe aclarar que en todos se consigna el valor esperado para cada año, trimestre, mes o período determinado y el valor obtenido al momento de finalización de cada período.

A su vez, las matrices, la definición y enunciación de los problemas, objetivos y acciones que se realiza a partir de ellas, son un insumo para el tablero.

A través del set de indicadores se visualiza hacia adentro de cada jurisdicción el estado general en la gestión de cada uno de sus problemas y objetivos. Ello se refleja en cinco niveles de alerta, de acuerdo a los siguientes parámetros:

- Sobreejecución: Más del 100%
- Gestión Aceptable: 75% o más
- Estado Problemático: 50% al 74%
- Deficiente: 25% al 49%
- Grave: Menos del 24%
- Sin datos.

Por último, es significativo comentar que la implementación del SIG, supone un tipo de coordinación técnico-política y una relación con Unidades de Enlace en un doble sentido: por un lado, el equipo de trabajo SIG profundiza en las temáticas que trabaja cada jurisdicción, su estructura, las problemáticas que atiende y los tipos de acciones encaradas; por el otro, la jurisdicción respectiva es receptora de transferencia de metodología, mecanismos de trabajo y asistencia técnica.

3. b. Los indicadores: algunas consideraciones acerca de su definición, selección y utilidades

Cabe destacar que cuando se hace referencia a indicadores para la evaluación de políticas públicas y de la gestión de las mismas, se debe entender al conjunto de acciones que hacen que el ciclo de las actividades correspondientes a las distintas dependencias del gobierno se desarrolle.

Es requisito básico para la elaboración correcta de los indicadores, contar con información de calidad, procesada y sintetizada de las diferentes variables que se pretende medir, a los fines de mostrar lo que está sucediendo con el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, desde diferentes perspectivas.

Las herramientas del sistema de gestión para enunciar los indicadores son:

- El Plan Indicativo**:** A través del cual se organizan y orientan las acciones, recursos y metas de los actores, en cada una de las instancias del proceso.
- El Plan de Acción: Es la herramienta operativa de la gestión que permite a las diferentes instancias, orientar la ejecución de sus procesos y actividades anuales con fijación de tiempos y metas, que deben lograr para cumplir los objetivos del plan indicativo, dentro de los plazos que este señala.
- Actividades de seguimiento y evaluación: Se basan en los principios de descentralización, democratización y flexibilidad. Están orientadas a suministrar información oportuna sobre los procesos de planificación y ejecución, así como sobre el desempeño de las instancias, los espacios de concertación y de los resultados finales en los receptores y beneficiarios de dichas acciones.

Para que los indicadores cumplan con su función dentro del sistema conviene tener presente ciertos requisitos.

- Definir claramente aquello que se pretende medir y la forma en que resulte valioso como insumo para el análisis de una situación y para la toma de decisiones. Se trata de definir con

claridad el objetivo que se persigue con un indicador y por lo tanto su contribución y utilidad práctica.

- ≡ Especificar la forma como se obtendrá el indicador, las fuentes de información, las variables que intervienen y sus relaciones entre sí y los resultados de dicha medición.
- ≡ Definir la forma de interpretar los resultados del indicador, para efectos de su utilización práctica.
- ≡ Establecer el procedimiento para asegurar su obtención, actualización, aplicación y difusión.

A los fines de la planeación o de la gestión (cabe aclarar que ya sea aplicado al sector privado como público) constituyen herramientas cuyos objetivos principales permiten:

- ≡ Generar información útil para mejorar un proceso de toma de decisiones relacionado con la asignación y ejecución de los recursos aplicados para el desarrollo de las actividades propuestas.
- ≡ Efectuar el seguimiento de los diferentes procesos de la gestión al interior de una administración y tomar los correctivos que permitan mejorar la eficiencia y la eficacia del proceso.
- ≡ Evaluar el impacto generado por la política, y la contribución que la misma ha generado a la economía en su conjunto.

De esta manera, se puede decir que la construcción de indicadores es un proceso crítico en la implementación de un Tablero de Comando y son claves en la gestión del mismo.

4. El Presupuesto Público en el Sistema de Información para la Gestión

Para la confección del presupuesto público, se utiliza desde principios de la década del noventa en nuestro país, la metodología de asignación de recursos por programas. Estos últimos, pueden definirse como el conjunto de acciones por medio de las cuales cada una de las jurisdicciones y entidades que conforman el Sector Público Nacional, llevan adelante sus fines. Los Programas tienen un número que los identifica y una denominación taxativa que permite, a quien los consulta, comprender a grandes rasgos en que consiste y cuáles son los objetivos que se procuran alcanzar a través de los mismos.

Cada uno de estos Programas se desagrega en categorías de menor nivel, subprogramas, que a la vez se dividen en actividades. Los recursos financieros se asignan a nivel de estas últimas y se van agregando hacia las categorías de mayor orden.[4]

El presupuesto por programas se presenta como una forma de asignar los recursos públicos por objetivos. Expresa en términos monetarios el proceso de producción de servicios y bienes que se realiza dentro de un organismo determinado (Matus 1987).

Esta técnica presupuestaria, permite observar las acciones que se realizan en el sector público, los productos que se obtienen, y los montos de dinero gastados en su consecución. Una vez que se formularon los objetivos, se calculan los recursos necesarios para alcanzarlos. Estos objetivos deben ser concretos, claramente identificables y, en cierta medida, cuantificables (Olivieri Alberti, 2001)

El proceso presupuestario comienza con la presentación por parte del Poder Ejecutivo de las políticas que se pretenden llevar a cabo en el año subsiguiente, así como el orden de prioridades aplicado a los

[4] Para mayor profundización sobre estos aspectos ver Manual del Sistema Presupuestario Público. (http://www.mecon.gov.ar/onp/html/).

gastos según los objetivos que se desean alcanzar en el próximo ejercicio, asignando mayor peso a aquellos tendientes a subsanar las necesidades que se consideran prioritarias y que hacen a la política del Estado. En este sentido, el presupuesto no es sólo un mero balance de ingresos y gastos para el año siguiente, sino un instrumento de políticas públicas, ya que cada organismo, debe organizar sus erogaciones en base a la política presupuestaria, de manera tal que sus propios objetivos sean conducentes al logro los fines postulados por la autoridad máxima del Estado.

De esta manera, entendiendo el presupuesto como una herramienta de planeamiento de la política pública, el tablero de control es un instrumento de suma utilidad que permite no sólo evaluar el accionar de cada organismo en la ejecución de sus recursos y calidad del gasto (en términos de eficiencia y eficacia), sino que también facilita la coordinación de las acciones llevadas a cabo por cada una de las jurisdicciones y entidades, posibilitando a la vez el análisis del impacto, cobertura y resultados generado por los productos y servicios prestados, mediante la confección de una serie de indicadores cuantitativos y cualitativos específicos, que faciliten la indagación de estos aspectos de manera clara y oportuna para la toma de decisiones.

El módulo presupuestario del tablero, permite sistematizar en una serie de indicadores toda la información relativa a la ejecución presupuestaria, tanto en términos físicos como financieros. Esto facilita la toma de decisiones y evita las reprogramaciones o modificaciones repentinas.

Los indicadores financieros pueden ser examinados a diferentes niveles de desagregación según el origen y destino de los fondos, abarcando infinitas posibilidades de análisis de los datos.

Los indicadores de ejecución de las metas físicas son útiles para analizar la performance del organismo en la generación del servicio que presta y observar desvíos entre lo programado y lo ejecutado. Esto permite realizar las correcciones necesarias antes de que se generen problemas en la cobertura de los servicios prestados.

Este instrumento, debido a su forma de exposición de los datos, se caracteriza por su accesibilidad y por lo tanto lo convierte en una herramienta atractiva para los decisores políticos.

Por otra parte, además de sus funciones como herramienta para el seguimiento de la gestión presupuestaria, este módulo tiene otro aspecto interesante, en la medida que permite evaluar la calidad del gasto por medio de la confección de indicadores de eficiencia y eficacia.

La transparencia en el gasto público tiene especial relevancia dado el carácter del presupuesto como medio de asignación de recursos en la política de cualquier gobierno. En el presupuesto se expresan de manera tangible los objetivos verdaderos, los compromisos y las prioridades que tienen los gobernantes. Por lo tanto, la realización de un análisis de calidad de gasto no sólo contribuye a la transparencia en su ejecución, sino que también contribuye al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Ejecutar un gasto de manera eficiente significa obtener el producto o servicio prestado por el organismo al menor costo posible en términos de recursos utilizados. Los indicadores de eficiencia nos permitirán determinar cuales son las combinaciones de recursos y productos más convenientes para el buen desempeño de la jurisdicción analizada.

Ejecutar un gasto con eficacia, significa generar un producto a través del cual el organismo logre alcanzar los objetivos planteados, en relación al impacto que genera sobre la población beneficiaria de

este. Los indicadores de eficacia permitirán identificar los déficit que el organismo esté presentando en estos aspectos y corregirlos a tiempo.

Por último, otro aspecto fundamental del módulo presupuestario, es que facilita la aplicación de la metodología de Presupuesto por Resultados. Mediante la incorporación, seguimiento y evaluación de indicadores de impacto y resultados, asociados a los objetivos establecidos en los programas presupuestarios, se puede orientar el estudio de los datos hacia este tipo de análisis. "El gasto debe generar resultados e impacto y estos, a la vez, deben definir el gasto" (Arellano Gault, 2001)

Teniendo en cuenta la importancia de los aspectos antes detallados, el Sistema de Información para la Gestión (SIG), ha incorporado a sus funciones de seguimiento de políticas públicas un módulo o Tablero de Control Presupuestario. Este se presenta como un subcomponente que permite realizar el monitoreo de la ejecución del gasto del organismo y su evaluación al finalizar el ejercicio.

5 Lecciones aprendidas y desafíos a futuro

La experiencia de desarrollo de un sistema de evaluación y monitoreo para la Jefatura de Gabinete deja algunas lecciones y plantea desafíos hacia el futuro.

En principio, cabe remarcar que el Sistema de Información para la Gestión (SIG) se ha creado a los fines de optimizar la gestión y articulación de las distintas áreas de gobierno. Constituye una herramienta metodológica que posibilita el seguimiento, la evaluación y el control de los planes, programas y proyectos, mediante la sistematización de indicadores claves, de procesos y de logros, contribuyendo a la toma de decisiones para sustentar la coordinación inter e intraministerial.

A partir de esta herramienta de gestión desarrollada actualmente, contamos con el desafío de avanzar hacia el seguimiento y evaluación de las políticas públicas del gobierno nacional. Para ello se persigue el diseño e implementación de una herramienta de gestión –tablero de gobierno- basada en la metodología SIG que permita sistematizar información sobre el estado de situación de las mismas y sus correspondientes indicadores, con el fin de analizar los resultados e impactos en términos de retorno social que conllevan la gestión de las políticas respectivas. De este modo, se propone brindar al Jefe de Gabinete de Ministros la herramienta necesaria para la mejor definición, monitoreo y coordinación estratégica de las políticas nacionales.

El respectivo tablero de gobierno contribuirá sustancialmente al cumplimiento de las funciones del Jefe de Gabinete, al tener en cuenta la responsabilidad política del mismo ante el Congreso, plasmada en sus atribuciones específicas de concurrir mensualmente a las sesiones parlamentarias para informar sobre el estado de la Nación, así como la responsabilidad de realizar la presentación de la memoria detallada y los distintos informes que el Poder Legislativo requiera[5].

Por otra parte, luego del trabajo iniciado en distintos ministerios y las experiencias relevadas en otros, ha quedado de manifiesto la necesidad del desarrollo de instrumentos para realizar un seguimiento efectivo de las políticas públicas a nivel nacional, que permita ganar en eficiencia, sin perder eficacia y mejorando la coordinación entre áreas. Asímismo, parece claro que todavía resta transitar un camino considerable para el logro de un sistema integral de seguimiento y evaluación de políticas sustantivas que fortalezca las funciones de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

[5] Constitución de la Nación Argentina. Artículo 100.

En algunas jurisdicciones, no existen instancias centralizadas para el seguimiento de las políticas, salvo en términos de ejecución presupuestaria[6]. En otras, no se conoce en tiempo real qué sucede con las metas físicas comprometidas o estas metas son monitoreadas con indicadores que no se adecuan a los verdaderos objetivos de las políticas o son muy precarias como insumo para el análisis de impactos o resultados de las mismas. Sólo algunas jurisdicciones han iniciado un camino en este sentido, vinculado en algunos casos a procesos de planificación estratégica y en otros en el marco de la instalación de tablero de comando como el desarrollado para el JGM.

A partir de nuestra experiencia nos gustaría compartir algunas claves que ilustran el escenario que enfrentan los procesos de modernización y mejora de la gestión en la Administración Pública Nacional. Estas remiten tanto a la cultura organizacional que los funcionarios políticos responsables, o de staff, tienen sobre la gestión, como a condicionantes estructurales (normativas, de recursos, etc.) más amplias. Creemos que su consideración contribuye a apreciar el desafío que enfrentan las iniciativas para la mejora de la gestión en este contexto.

- Desconocimiento sobre los beneficios y potencialidades de la coordinación estratégica como forma de aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión.
- Distintos niveles de percepción de los beneficios de la medición de los desempeños para la mejora de la gestión.
- Vinculado a la cuestión anterior, se observa en algunos casos, un celo por el control de la información y una preferencia por mantener un control discrecional (sin atender a estándares sobre periodicidad, calidad del dato, etc.) del flujo de los datos.
- Inercia: dificultades para realizar nuevas actividades o para modificar la forma en que se realizan habitualmente.
- Distintos niveles de desarrollo de sistemas informáticos y administrativos.
- Falta de capacidades para el monitoreo y evaluación en las jurisdicciones

A su vez, se ha puesto de manifiesto la necesidad de un proceso de reforma que apunte directamente a las concepciones y hábitos de los funcionarios, es decir, a su forma de entender y hacer en el marco de la gestión cotidiana. Por otra parte, el camino recorrido ha mostrado la dificultad de avanzar en la aplicación de nuevas herramientas sin contar con mecanismos normativos que prevean recursos para este tipo de implementaciones. Finalmente, se avanza día a día hacia una interconexión y equipamiento informático de las áreas de decisión y control de información crítica para la gestión, pero este avance no ha podido todavía ser coordinado en forma estratégica para servir a las instancias de planificación y monitoreo.

A lo largo de los últimos años se puede constatar que los cambios en la cultura organizacional y en la gestión de las políticas públicas son graduales. En el marco de la experiencia realizada en la JGM se ha avanzado considerablemente en el diseño de la metodología y se han diseñado soluciones adecuadas a las necesidades de algunas áreas de gobierno. Pero tal vez más significativo, el modelo diseñado ha logrado ser reconocido como un insumo crítico para mejorar el proceso de toma de decisiones en la acción de gobierno, y específicamente, para facilitar el cumplimiento de los objetivos de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Por otra parte, también resulta claro - luego del análisis de la experiencia internacional y las intervenciones realizadas en distintos ministerios hasta el momento - que la implementación de este tipo de herramientas, contribuye efectivamente a mejorar la programación, el seguimiento, la evaluación y el control integral de las políticas públicas.

[6] En los casos en que se cuenta con el Sistema Local Unificado del SIDIF (Sistema Integrado de Información Financiera).

A partir de lo expuesto, dos son las apuestas que deberían sostenerse de cara al futuro. En primer lugar, el establecimiento de instancias de seguimiento y evaluación, aprovechando las nuevas herramientas de gestión que están hoy disponibles mediante el uso de las computadoras y las nuevas vías de comunicación (Internet, intranets, telefonía celular, etc.). En segundo lugar, la efectivización de esquemas de circulación de la información que permitan realizar una coordinación eficiente de las políticas nacionales dando sentido al rol del JGM[7].

La estrategia para alcanzar estos objetivos requiere de un compromiso en la agenda pública que apunte a la adopción de nuevas herramientas para fortalecer la coordinación interministerial. Sólo el abordaje de estos desafíos aprendiendo de la experiencia acumulada permitirá la instalación gradual de un sistema integrado de información de gestión que posibilite la programación, seguimiento, evaluación y control integral de las políticas públicas en tanto insumo clave para la coordinación estratégica de gobierno.

Bibliografía:

Arellano Gault, David (2001), *"Dilemas y Potencialidades de los Presupuestos Orientados a Resultados: Límites del Gerencialismo en la Reforma Presupuestal"*, Buenos Aires, INAP

BID (1998), *"El Marco Lógico. Sinopsis de los Métodos Utilizados en la Evaluación de Proyectos",* Bs.As

BID (2006), *"La Política de las políticas públicas, Informe sobre el Progreso Económico y Social en América Latina"*, (IPES)

Bresser Pereira, Luis Carlos (2004), "La restricción económica y la democrática", en *"Política y Gestión Pública"*, Fondo de Cultura Económica, CLAD

Garnier Leonardo (2000), *"Función de Coordinación de Planes y Políticas",* Serie Gestión Pública Nª 1 ILPES, CEPAL, Santiago de Chile

Herrera, Juan Carlos (2003), "Informe Introductoria", En *Perspectivas de la Gobernabilidad Democrática en la Argentina*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires

Hintze, Jorge, "Control y evaluación de gestión por resultados", Documento publicado en la Revista *"Documentos y Aportes en la Administración Pública y Gestión Estatal"*, número 1, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe

Hintze, Jorge (2003): "*Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público"*, Ponencia presentada para el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma y la Administración Pública, Panamá

Kaplan, Robert, Norton, D. (2001), *"El cuadro de mando integral"*, 2 ed. Ediciones Gestión, Barcelona

Matus, Carlos (1993): "*Estrategia y plan*". Editorial Siglo XXI, Buenos Aires

Navarro Galera, A. et al (1998), *"Los indicadores de gestión de las Administraciones Públicas: Técnica de cuantificación en el análisis regional*"

Olivieri Alberti, Alicia (2001), *"Hacia la mejor técnica presupuestaria: ¿presupuesto por programas vs presupuesto base cero?"*, Buenos Aires

Sanín Angel Héctor (1999), *"Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia"*, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile

SIEMPRO/ UNESCO (1999), *"Gestión integral de programas sociales orientada a resultados"*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina. 1999.

[7] En la actualidad, la interrelación entre jurisdicciones y entre la JGM y el conjunto de los ministerios, se realiza sobre la base de niveles dispares de desarrollo de los sistemas de información de cada ministerio. A su vez, la interrelación entre el poder legislativo y el ejecutivo a través del JGM, requiere a éste la realización de consultas periódicas.

Reseña Biográfica:

Juan Carlos Herrera es Coordinador del Proyecto Sistema de Información para la Gestión que se desarrolla en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina.

Herrera es licenciado en Ciencia Política de la Universidad Católica de Córdoba, Candidato a Doctor en Ciencia Política de la Universidad del Salvador (Buenos Aires, Argentina) y Profesor Titular en la Carrera de Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín y de la Universidad del Salvador, donde dirige el Programa de Estudios de Gobernabilidad Democrática.

Cuadros, Tablas y Gráficos:

Tabla 1: Clasificación de indicadores del SIG	
Tipo de Indicadores	**Indicadores usados por el SIG**
≡ Indicadores de logro (nivel macro)	≡ Indicador de Impacto ≡ Indicador de Resultados
≡ Indicadores de proceso (nivel medio)	≡ Indicadores de Producto ≡ Indicadores de Cobertura ≡ Indicadores Presupuestarios ≡ Otros