LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES DE CONTROL ESTATAL: ÉXITOS Y FRACASOS

LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A TRAVÉS DE AGENCIAS INTERACTUANTES POSIBILITA UN MONITOREO DE LA GESTIÓN ESTATAL SOBRE LA MARCHA, CON LAS SUBSIGUIENTES CORRECCIONES Y UN APRENDIZAJE VINCULADO A LA ACCIÓN. PESE A ALGUNOS AVANCES SOBRE ESTUDIOS DE IMPACTOS DENTRO DEL PODER EJECUTIVO Y A PROYECTOS PRESENTADOS EN EL PODER LEGISLATIVO, TODAVÍA QUEDA MUCHO POR HACER EN LA MATERIA. LA PROFESIONALIZACIÓN DE LAS BUROCRACIAS PÚBLICAS, LA INCORPORACIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS Y LA CREACIÓN DE UNA "CULTURA DE EVALUACIÓN" SON ALGUNOS DE LOS DESAFÍOS PENDIENTES.

por JUAN MANUEL ABAL MEDINA.
Politólogo UBA. Senador Nacional

El estudio de impactos y consecuencias de las políticas y/o programas estatales debería ser no solo en la teoría, sino también en la práctica, una etapa insoslayable del ciclo de las políticas públicas.

Las democracias actuales conllevan una tensión ineludible entre su fundamento y su organización. La misma surge en función de ser un régimen político que reclama legitimidad en la soberanía popular, pero cuyas instituciones que definen su funcionamiento presuponen el principio de la representación, es decir, la separación entre representantes y representados. Frente a esta paradoja, la mediación de intereses –a partir del debate público, de las demandas sociales y de la elaboración de políticas– y el control estatal se constituyen como procesos políticos imprescindibles de toda democracia que se precie de ser tal.

La democracia, por más que sea el principal fetiche de los politólogos alrededor del mundo, no es simplemente un régimen político. Como bien lo señaló nuestro querido Guillermo O'Donnell, la democracia implica también un modo particular de relación entre el Estado y los ciudadanos y entre los ciudadanos mismos. Esta forma de vinculación supone, por un lado, un tipo de legalidad que sostiene las ciudadanías política y civil y, por el otro, una red de controles de *accountability*. Este último concepto, tan estudiado y aclamado por la ciencia política, es fundamental porque refiere a cómo es posible regular y reducir la brecha entre representantes y representados, de modo que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, justifiquen e informen sus decisiones y que, eventualmente, reciban alguna sanción por ellas.

O'Donnell distingue dos tipos de *accountability*. En primer lugar, la política o vertical, que refiere a la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias. Las elecciones son un mecanismo central para responsabilizar a los gobiernos por sus actos. Si bien son el único medio que autoriza la representación política, no son la única herramienta de control vertical. Más allá del calendario electoral, es primordial la existencia y el desarrollo de una sociedad civil activa. En segundo lugar, la *accountability* horizontal, también denominada legal, que propone garantizar que las acciones públicas estén dentro del marco constitucional y legal. En este sentido, se busca controlar el poder estatal mediante mecanismos tales como la separación de poderes, el reconocimiento de derechos fundamentales y el sistema institucional de pesos y contrapesos.

Dentro de este último tipo, se destaca la evaluación de políticas públicas como una herramienta novedosa y eficiente de control intraestatal. La evaluación de políticas públicas requiere el desarrollo de una red de agencias estatales interactuantes que monitorean, evalúan y controlan la efectividad de las decisiones de gobierno. El estudio de impactos y consecuencias de las políticas y/o programas estatales debería ser no sólo en la teoría, sino también en la práctica, una etapa insoslayable del ciclo de las políticas públicas. Cuando el Estado tiene evidencias de las consecuencias de su accionar, mejora la toma de decisiones de las mismas y se convierte en un aprendizaje sobre la acción.

En el año 2013, durante mi gestión en la Jefatura de Gabinete de Ministros, se creó el Programa de Evaluación de Políticas Públi-

El valor agregado que tienen de por sí los procesos de evaluación puede ser ampliado cuando desde el poder político y desde la ciudadanía se aumenta la demanda de información.

cas. De ese modo, nos propusimos fortalecer las capacidades técnicas y administrativas del Estado en materia de evaluación y contribuir a la institucionalización de la evaluación en la administración pública. Además, incentivamos el desarrollo de capacidades para planificar e implementar diversas estrategias de evaluación de programas y políticas públicas. Durante los últimos años de nuestro gobierno se realizaron importantes avances en los estudios de impactos de políticas públicas. Por ejemplo, se han destacado las investigaciones del Ministerio de Educación sobre la Asignación Universal por Hijo; del Ministerio de Salud en torno a los programas Nacer y Remediar; del Ministerio de Trabajo sobre el Programa de Inserción Laboral y de Entrenamiento para el Trabajo, y de la ANSeS sobre el programa Conectar Igualdad.

Sin embargo, los desafíos que el Estado argentino tiene por delante en materia de evaluación son muchos. Por un lado, porque las iniciativas políticas de este tipo difieren entre ministerios y agencias estatales. Por el otro, porque a nivel provincial y local, dimensiones en las que se desarrolla la mayor parte de las políticas sociales, educativas, sanitarias y de seguridad, aún queda mucho camino por recorrer y coordinar. En definitiva, porque en la Argentina falta una mirada integral y una política nacional que evalúe el desempeño de determinado plan de gobierno.

Para eso necesitamos profesionalizar las burocracias públicas mejorando su capitación, incorporando nuevas tecnologías de gestión y creando una fuerte cultura de la evaluación que saque al Estado de su cómoda rutina.

Sin embargo, la relación entre investigación social e implementación de políticas no es una relación sencilla. Por ejemplo, el especialista mexicano en educación Jaime Moreles Vázquez sostiene que la calidad de la investigación no necesariamente está relacionada con su uso. Para este especialista en evaluación educativa, existe una tensión entre la autonomía de los investigadores, su grado de injerencia pública y la calidad de la investigación que realizan. Para este enfoque, a mayor autonomía científica de la investigación con respecto a las "necesidades

políticas" de los gestores, menores son las posibilidades de tener impacto en la hechura de las políticas

A su vez, Natalia Aquilino, especialista en la temática y directora del Programa de Incidencia, Monitoreo y Evaluación de CIPPEC, explica que la política de evaluación según su orientación finalista puede clasificarse en: de análisis del plan de gobierno, la cual enfatiza el estudio respecto de la rendición de cuentas sobre las plataformas políticas partidarias y la responsabilidad política de los funcionarios; de análisis del presupuesto nacional, la cual destaca la investigación y el seguimiento respecto de la ejecución del gasto y la responsabilidad gerencial. Como senador nacional, elaboré y presenté proyectos de ley en esos dos sentidos.

Urge decir que cualquier evaluación sobre un plan de gobierno resulta inviable si no existe un marco jurídico que integre las funciones de evaluación de la administración pública y no se sistematizan los datos a nivel central. Como propuesta concreta para resolver esos problemas, en el año 2015 presenté en el Senado de la Nación el proyecto de ley para crear la Agencia Nacional de Evaluación de Políticas Públicas (ANEPP), en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Por medio de la ANEPP, se propone abordar de manera integral el vasto conjunto de políticas públicas a nivel nacional, provincial y municipal, y promover y capacitar en la temática a los organismos de la administración pública, central y descentralizada, y a los gobiernos provinciales y municipales. Entre sus objetivos está no solo mejorar la gestión de gobierno, sino también profundizar el ejercicio de la práctica democrática brindando elementos de juicio que fortalezcan la rendición de cuentas por parte de la ciudadanía. A su vez, se prevé la participación de la sociedad civil en la realización de las evaluaciones definidas por la ANEPP en su planificación anual, a través de la convocatoria a instituciones educativas, centros de investigación y ONG especializadas. Este proyecto de ley pudimos debatirlo en más de una oportunidad con especialistas y académicos en el ámbito del Senado, pero aún no ha tenido tratamiento en comisión.

En cambio, el segundo proyecto que presenté para contribuir al desarrollo de mecanismos institucionales de control estatal logró el consenso y el apoyo necesarios. La ley para la creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) fue sancionada y promulgada a fines del año 2016. Entre sus principales funciones se encuentran analizar las estimaciones de ingresos, gastos, metas físicas y deuda pública del proyecto de ley anual de presupuesto; realizar estudios sobre el sistema tributario e impositivo vigente; asesorar a las comisiones legislativas de Presupuesto y Hacienda y a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración; analizar las erogaciones presupuestarias tanto de los proyectos de ley como de las políticas y los programas de gobierno; realizar estudios y evaluaciones del impacto logrado por políticas y programas de gobierno en relación con su asignación presupuestaria. Existe un conjunto de experiencias internacionales que demuestran los avances que implica la creación de una oficina de las características de la OPC para la labor parlamentaria y el fortalecimiento institucional del sistema democrático. En la región, no sólo Estados Unidos ofrece una experiencia valiosa con resultados satisfactorios, sino también los casos de la Oficina de Análisis de Presupuesto del Congreso de Venezuela (creada con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo), la Comisión Parlamentaria Mixta que tiene a su cargo una oficina de asesoramiento presupuestario en Chile y la Oficina Técnica de Presupuesto de Bolivia.

El valor agregado que tienen de por sí los procesos de evaluación puede ser ampliado cuando desde el poder político y desde la ciudadanía se aumenta la demanda de información. El pedido, la utilización y la difusión de informes de monitoreo y evaluaciones de calidad por parte de los legisladores es clave no sólo para informar los debates legislativos, sino también para perfeccionar los mecanismos de rendición de cuentas horizontal. El mejor incentivo para guiar y fortalecer cualquier política de evaluación es la utilidad que los tomadores de decisión y formuladores de políticas encuentren en la información así producida. Por el contrario, transformar la práctica evaluativa en una auditoría acusatoria, mediante requisitos rígidos y electoralistas, genera una relación adversarial entre los productores y los usuarios de la información que, en definitiva, desalienta el uso de la información y tergiversa la verdadera finalidad de la evaluación: mejorar la gestión pública. En este sentido, jamás debe pensarse la evaluación como un fin en sí mismo, sino como un instrumento destinado a fortalecer y optimizar las políticas y los programas gubernamentales.

Los procesos de evaluación de políticas públicas, que producen y publican regularmente información sobre el impacto y los resultados de las acciones de gobierno, enriquecen fuertemente la rendición de cuentas, que es, sin lugar a dudas, una condición indispensable de buen gobierno porque implica que la ciudadanía sea informada sobre la marcha de las cuestiones de Estado. Ahora bien, bajo ningún punto de vista la evaluación de políticas suplanta la discusión ideológica. El debate y la confrontación de ideas, de visiones del mundo, nos permite vivir en una sociedad plural y en una democracia plena. La evaluación que realiza el pueblo cada vez que vota, el control vertical que enviste la representación política, es única e irremplazable. Sin embargo, si contamos con información rigurosa sobre los resultados de las políticas que llevan adelante los gobiernos, podremos tener un debate más rico y productivo respecto del tipo de sociedad que queremos construir.

La evaluación que realiza el pueblo cada vez que vota, el control vertical que enviste la representación política, es única e irremplazable. Sin embargo, si contamos con información rigurosa sobre los resultados de las políticas que llevan adelante los gobiernos, podremos tener un debate más rico y productivo respecto del tipo de sociedad que queremos construir.