



Aportes posibles de la política formativa a la evaluación

Hacia el desarrollo de una cultura evaluativa y
su institucionalización

Possible contributions of training policy to evaluation

*Towards the development of an evaluative culture and
its institutionalization*

Mónica Marcela Nieva

Lic. en Trabajo Social (UNT). Especialista en Evaluación de Políticas Sociales (UNSAM). Diplomada en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO). Maestrando en Evaluación de Políticas Públicas (UNER). Directora de carrera y docente de la UNSTA. Docente del Instituto Provincial de la Administración Pública (Tucumán). monicanieva77@gmail.com

Recepción: 31/5/2024 | Aprobación: 2/7/2024

Resumen

Este artículo reflexiona sobre los posibles aportes de la política formativa dirigida a empleados públicos a los procesos de desarrollo de una cultura evaluativa y su institucionalización. Para ello, explora la experiencia llevada a cabo por el Instituto Provincial de la Administración Pública en el contexto de la provincia de Tucumán. Además, analiza las capacidades del organismo para evaluar los procesos formativos y las condiciones necesarias para que pueda promover, a través de la capacitación, el desarrollo de una cultura evaluativa y su institucionalización, teniendo en cuenta los procesos de desarrollo de capacidades evaluativas en la provincia.

Palabras clave: políticas formativas; cultura evaluativa; institucionalización de la evaluación; capacitación en monitoreo y evaluación.

Abstract

This article reflects on the potential contributions of training policies aimed at public employees to the processes of developing an evaluative culture and its institutionalization. To achieve this, it explores the experience carried out by the Provincial Institute of Public Administration within the context of Tucumán province. Additionally, it analyzes the institute's capabilities to evaluate training processes and the necessary conditions for it to promote the development of an evaluative culture and its institutionalization through training, considering the processes of developing evaluative capacities within the province,

Keywords: *training policies; evaluative culture; institutionalization of evaluation; monitoring and evaluation training.*

1. Las políticas formativas como políticas públicas

La definición de *políticas públicas* aporta algunos elementos interesantes para analizar la política formativa y su posterior evaluación. O'Donnell y Oszlak (1976) las conciben de la siguiente manera:

Conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión. (p. 21)

De esta definición surgen algunas consideraciones que conviene explicitar: en primer lugar, la política estatal no es una respuesta aislada, sino que constituye un conjunto de iniciativas; en segundo lugar, es llevada a cabo por diversas unidades y aparatos estatales involucrados de alguna manera en diferentes aspectos de esa respuesta; en tercer lugar, la respuesta fija una posición del Estado frente a una cuestión, que no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente; por último, las decisiones que tomen esas instancias pueden resultar inconsistentes o conflictivas entre sí, porque obedecen a intereses organizacionales y clientelares contradictorios.

La cuestión problematizada de las políticas formativas gira en torno al desarrollo de los recursos humanos del sector público y su impacto en la capacidad institucional. De este modo, las políticas de capacitación para la Administración pública tuvieron y tienen como propósito incrementar y mejorar las capacidades y potencialidades de los recursos humanos para que produzcan respuestas a las necesidades de transformación y modernización del aparato público (Áñez Hernández y López Valladares, 2005). En efecto, se trata

de disponer de políticas de calidad adecuadas para los objetivos que va trazando la Administración pública, y de aportar eficaz y eficientemente a la innovación, modernización y desarrollo de las organizaciones cuyo recurso humano se convierte en un factor clave para la reproducción del cambio (Áñez Hernández y López Valladares, 2005).

Esta necesidad de transformación y modernización es una forma de enfrentar las crisis de la Administración pública, amenazada, según Ramió (2017), por la falta de legitimidad social, la tormentosa relación con la política, la dificultad de atender los retos de las demandas sociales, el alambicado sistema de funcionamiento interno y las constantes capturas corporativas. Para este autor, incluso, «en esta primera mitad del siglo XXI, la crisis de la Administración pública está a punto de saltar a un plano distinto por incontrolable y por peligroso llegando a ponerse en duda, incluso, su supervivencia institucional» (p. 17). A ello agrega que la Administración posee pocos anclajes para sujetarse ante los cambios y turbulencias de orden tecnológico, económico, social y político.

En este contexto, las políticas de capacitación son una herramienta que permite a las instituciones públicas poder contar con un recurso humano profesionalizado que esté a la altura de los retos que se le plantea. La profesionalización permite el desarrollo de las capacidades del Estado, las cuales se tornan necesarias, desde el enfoque de las políticas públicas, para responder a los desafíos de la gobernanza contemporánea, gobernanza que considera implicada a la totalidad de instituciones, actores y relaciones en los procesos de gobierno y gestión pública, y en la que resulta crítico el liderazgo del Estado para lograr resultados de desarrollo (Bonifacio, 2010; Natera Peral, 2005).

De esta manera, la función pública profesional aparece como condición para consolidar procesos de desarrollo sustentable. Sin embargo, resulta difícil, sino imposible, implementar o mantener un entorno de políticas conducentes al desarrollo económico sin la cooperación de la burocracia estatal. La profesionalización, en este sentido, es condición necesaria para implementar cambios en la gestión a fin de desarrollar capacidades estatales que permitan un mejor desempeño del sector público (Bonifacio, 2010).

Ahora bien, hacer frente a estos desafíos es incumbencia de múltiples y diversas unidades estatales y políticas, que no suelen estar exentas de incongruencias o de conflictos.

A partir de lo expuesto, cabe preguntarse a quiénes debería interesarles que mejore la Administración pública, quiénes se ven afectados por la falta de una política de capacitación y qué sucede con los actores que de alguna manera podrían accionar para realizar mejoras. La respuesta posible es que a todos debería interesarles la cuestión, ya que el mal funcionamiento de las políticas y de la Administración pública afecta a cada uno de los miembros de una sociedad: a los ciudadanos, a sus empleados públicos y a los responsables políticos.

Sin embargo, todos estos actores no necesariamente se movilizan. O'Donnell y Oszlak (1976) sostienen que «no existe una correspondencia necesaria entre la situación de un

actor en relación con una cuestión y su prospección a movilizarse activamente en la defensa o cuestionamiento de dicha situación» (p. 24). Según ellos, dependerá de cómo se perciba la condición actual, es decir, si está naturalizada o si existe una falta de recursos que impida la movilización. En este sentido, para Ulloa (1992), la situación de violencia institucional ocasionada por la pobreza crónica de recursos sumerge a quienes la padecen en la queja e impide la movilización activa para modificar aquello que no funciona:

Es que el sufrimiento, en muchas ocasiones, es transformado en un verso, en una queja. No hay protesta en ese sufrimiento, es una queja, y la queja es el individuo que se disfraza de víctima, para desde ahí, tener chance de ser victimario. ¿Cómo transformar esta queja en protesta? (p. 19)

Aunque el autor plantea esta última pregunta en relación con las instituciones hospitalarias, también podría aplicarse a la Administración pública en general, ya que ella sería la que impide hacer esa transformación. La respuesta, indudablemente compleja, podría comenzar con la naturalización, es decir, la renegación y la negación de las condiciones de la Administración.

En este debilitamiento, es importante considerar el rol de los sindicatos en relación con la Administración pública: ellos han usado su posición de fuerza para debilitarla e incluso extorsionarla al priorizar sus propios intereses corporativos sobre la defensa de trabajadores y de las instituciones de interés general (Ramíó, 2016).

También importante es el rol de la política partidaria y su relación con la labor técnica. En muchos casos, observamos una fuerte preeminencia de la primera sobre la segunda, con una fuerte prioridad en el reclutamiento de adeptos y un relegamiento de lo técnico.

... la política y la cultura política deberían abandonar definitivamente su lógica clientelar con relación a la Administración pública. La modernidad en el sistema público reside en dotarse de un modelo conceptual (sea este burocrático, gerencial, regulador o de gobernanza) que permita superar el modelo de organización social natural que se fundamenta en el clientelismo. La batalla contra el clientelismo no es una lucha anticuada, sino que es un esfuerzo y aspiración tanto del pasado como del presente y del futuro. Es una batalla infinita que deben librar las instituciones públicas (y también las privadas si desean ser modernas y competitivas), ya que va contra la naturaleza e inercia social. (Ramíó, 2016, p. 52)

Todos estos factores contribuyen a acentuar cada vez más la crisis de las Administraciones públicas y las debilitan frente a un amplio conjunto de actores que, en medio de un incesante cuestionamiento, observan sin acusar recibo ni movilizarse. Podemos ver actualmente que, frente a la ola de despidos en el Estado nacional, la sociedad en su conjunto no se moviliza en reclamo —salvo las organizaciones sindicales y determinados sectores

directamente afectados—, sino que también avala el desmembramiento de la Administración pública y pone en tela de juicio el valor de lo público.

2. La situación de la institucionalización de la evaluación y de las capacidades existentes a evaluar

La Ley Provincial de Planificación de la Gestión Pública n.º 8839 (2015) tiene como objeto el fortalecimiento de los procesos de planificación de la gestión pública para «privilegiar la unidad de concepción y acción de la multiplicidad de dependencias y organismos de la Administración Pública de la Provincia de Tucumán, priorizar los resultados por sobre los procedimientos, fomentar la participación ciudadana y garantizar transparencia de la gestión de gobierno» (artículo 1). A partir de ella, se formulan los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo (LED) de la provincia y los planes estratégicos y operativos de los diferentes organismos (artículo 5).

Para ello, establece que se deberán organizar procesos y herramientas para los siguientes objetivos: a) el monitoreo de los indicadores, que permitan medir el avance y desempeño de las metas definidas, y b) la evaluación, con el fin de fundamentar los cambios producidos en los beneficiarios y en la sociedad, y para explicar los motivos por los cuales se cumplen o no las metas y acciones planteadas (artículos 10 y 11, respectivamente). Además, la ley admite al Sistema de Gestión Estratégica (SIGE) como una herramienta informática que viabiliza el monitoreo y la evaluación de las políticas provinciales (artículo 12) y exhorta a que se utilicen los medios de comunicación para promover el uso de los indicadores y dar a conocer las estrategias a nivel de gobierno (artículo 13). Finalmente, menciona que la Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento, como autoridad de aplicación de la ley, deberá realizar permanentes «acciones de capacitación vinculadas a la implementación de los instrumentos de planificación, evaluación y monitoreo» (artículo 14), acciones que realiza a través del IPAP.

En cuanto autoridad de aplicación, dicha Secretaría cumple funciones de coordinación y de asistencia técnica por medio del IPAP, la Dirección de Planeamiento y Control de la Gestión, la Dirección de Estadística y la recién incorporada Dirección de Recursos Humanos, entre otras; estos son organismos que dependen de ella y que resultan clave para pensar en el fortalecimiento del sistema de monitoreo y evaluación.

Es importante resaltar algunos antecedentes de la Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento en el marco del cumplimiento de sus funciones:

- a. Establecimiento del monitoreo y seguimiento de los LED a través de un portal web llamado Portal ODS en el año 2014/2015, que proporciona información sobre los objetivos estratégicos provinciales.

- b. Fortalecimiento del proceso de planificación con la matriz ODS, que prevé que cada ministerio del gobierno provincial elabore una planificación estratégica y operativa que sea monitoreada.
- c. En 2016, a través de la Resolución n.º 545 del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, la provincia adhiere a la Agenda 2030 y se compromete al desarrollo, adecuación, seguimiento y monitoreo de las metas de los ODS.
- d. Apelación al diálogo social como herramienta participativa entre actores del sector público y de la sociedad civil, como estrategia central para la priorización de metas e indicadores.
- e. Establecimiento de un Plan de Desarrollo Estratégico hasta el año 2030 con metas e indicadores.
- f. A partir de una asistencia técnica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se implementó en el ámbito de tres áreas de gobierno del Estado provincial (Planeamiento, Desarrollo Social y Salud) un Sistema Integral de Gestión Estratégica, que lleva a cabo tal seguimiento de metas, indicadores y acciones específicas.
- g. En 2015, la recepción de una cooperación técnica para el fortalecimiento de la gestión financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), destinada a asistir a los gobiernos subnacionales.

Cabe agregar, en el marco de este programa, algunos de sus productos publicados en <https://led.tucuman.gov.ar/articulo/57/documentos.html>:

- Una metodología y marco conceptual para la planificación estratégica.
- Una guía de buenas prácticas en sistemas de información, monitoreo y evaluación.
- Una propuesta de planificación operativa para tres programas piloto.
- Un manual de evaluación de programas orientados a metas de desarrollo.

Ahora bien, los principios en que se basa la ley y el posterior desarrollo de las acciones dan cuenta de la influencia de la corriente de la *nueva gestión pública*, enfocada, en general, en la rendición de cuentas, la transparencia, los resultados y la participación ciudadana. Se observa un mayor desarrollo de las herramientas de monitoreo y seguimiento en la construcción de metas e indicadores cuantitativos, y si bien la evaluación aparece mencionada en la ley y en los documentos producidos, en la práctica es considerada de manera acotada y no queda explicitada una visión integral sobre su función en el Estado provincial. Además, la existencia de una normativa, documentos y desarrollos de propuestas no garantiza por sí misma la práctica institucionalizada de la evaluación como función estratégica de la gestión. Estas herramientas generan algunas condiciones, pero no las garantiza; en otras

palabras, aunque ellas sean necesarias, no son suficientes, y será necesario avanzar en su institucionalización y fortalecimiento.

En este sentido, si bien la Secretaría de Gestión Pública y Planeamiento realiza esfuerzos para establecer metas e indicadores en relación con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y para promover la planificación, el monitoreo y la evaluación como herramienta de gestión, en general, se ha mostrado una débil institucionalización y, en algunas áreas de gobierno, tales esfuerzos han permanecido ausentes.

Como muestra de ello, podemos mencionar algunas cuestiones claves, entre ellas, que el SIGE dejó de implementarse en el año 2105 ante la falta de utilización y carga por parte de los ministerios y por el hecho de no contar con un equipo de profesionales sólidamente conformado y estable en el tiempo para el manejo del sistema.

En la *Guía de buenas prácticas en monitoreo, evaluación y sistemas de información*, que toma como principal insumo las conclusiones y recomendaciones plasmadas en el documento *Diagnóstico sobre los sistemas de información existentes (transversales y sectoriales) y sobre las funcionalidades y usos del sistema de seguimiento*, Repetto (2015) puntualiza algunas cuestiones sobre la situación de la provincia de Tucumán con relación a los sistemas de información en los que se asientan el monitoreo y la evaluación, entre ellas:

- a. En lo concerniente a los sistemas de información transversales (SIGE, RUB y Panel de Información de la Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento), se estimó que, aunque tecnológicamente son adecuados, aún era deseable avanzar en la institucionalización de estas herramientas para garantizar la continuidad en su uso y su alcance. Se observó que, si bien estos sistemas tienen un alto potencial para ser utilizados en la formulación, gestión y seguimiento-evaluación de las políticas públicas provinciales, una de las principales falencias era el escaso uso efectivo que se hacía de ellos para la toma de decisiones en materia de políticas públicas. Esto se evidenció en algunos casos, como en Desarrollo Social, donde el SIGE, aunque ofrecía una visión general sobre la ejecución de las planificaciones estratégicas y las acciones, no permitía observar detalles sobre problemas específicos, cobertura, alcance efectivo y modalidades de intervención.
- b. Además, la falta de uso tuvo como consecuencia lógica la no actualización de la información, ya que esta tarea era percibida como carente de sentido y generaba una sobrecarga de trabajo en la gestión cotidiana.
- c. La variación en el perfil técnico del área del SIGE provocaba cambios en los lenguajes de programación utilizados, lo cual dificultaba que se reutilizaran los componentes del sistema y complicaba el mantenimiento e integración de las herramientas.
- d. Por otra parte, el Ministerio de Salud enfrentaba mayores retos, ya que su modernización se llevó a cabo de manera autónoma e independiente de otros organismos,

sin considerar el uso de instrumentos provinciales ni la integración con otros sistemas.

- e. En el caso de Desarrollo Social, los instrumentos utilizados eran adecuados para el seguimiento descentralizado y funcionaban como mecanismos de control para la entrega de prestaciones y beneficios desde una perspectiva administrativo-financiera. Sin embargo, no formaban parte de un repositorio común ni estaban organizados de manera formal y sistemática, lo que dificultaba su uso como fuente de información para la toma de decisiones, el monitoreo o la evaluación.
- f. Se necesitaba avanzar en la organización sistemática y la formalización de los registros de la información. Además, era necesario unificar los lenguajes y sistemas de programación para poder reutilizar e integrar herramientas de ambos ministerios.

Esta situación no ha variado mucho en estos años, a pesar de los esfuerzos desde la Secretaría, cuyo equipo de gestión —cabe mencionar—, en su mayoría, se ha desempeñado con continuidad desde el año 2002 y aún permanece en la actualidad, lo cual ha sido importante para los logros y avances realizados en esta materia. Lo planteado en este apartado intenta proporcionar un marco general que surge de los documentos publicados en su página, así como del diálogo con sus funcionarios. Seguramente, estos documentos no abarcan toda la situación provincial, pero permiten una aproximación.

3. La propuesta desde el IPAP

En el contexto de la provincia de Tucumán, el Instituto Provincial para la Administración Pública (IPAP), dependiente de la Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento, implementa diversos programas formativos. Entre ellos se incluyen aquellos orientados al desarrollo de capacidades evaluativas, que contribuyen a fomentar una cultura de evaluación en la Administración pública provincial.

El IPAP se crea el 21 de marzo de 1973 en Tucumán por la Ley Provincial n.º 3965 (1973). El artículo 2 establece que el IPAP tiene como objetivo la capacitación, actualización, especialización, formación y desarrollo de los recursos humanos necesarios para el sector público, de acuerdo con las prioridades y modalidades del proceso de desarrollo, modernización y cambio social y económico que atraviesa la provincia. Este organismo lleva a cabo múltiples capacitaciones para dotar de herramientas de gestión a nivel provincial, además de facilitar otras en el marco del Plan Federal de Capacitación organizadas por el INAP.

Entre las iniciativas del IPAP, se destaca la incorporación de módulos de capacitación en Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), monitoreo y evaluación, dentro del currícu-

lo de la Diplomatura en Gestión de la Administración Pública, la Diplomatura en Gestión Pública Local y el Programa de Especialización en Gestión Pública.

En el IPAP es donde me desempeño como docente capacitadora en diversos trayectos formativos de monitoreo y evaluación desde el año 2020 hasta la actualidad. Los programas formativos están diseñados para abordar las problemáticas relacionadas con la falta de institucionalización y la débil o escasa cultura evaluativa en la Administración pública provincial. La primera es el «proceso político por el que se legitima un marco normativo para el desarrollo de la función de evaluación, a partir de la estructura de espacios e instancias de las administraciones a las que se encarga tal función» (Garde Roca, 2006, p. 4). Se da a través de la incorporación de la evaluación como una función de la gerencia (Neirotti, 2007).

En este sentido, la función de evaluación es el deber explícito de revisar y valorar sistemáticamente las acciones gubernamentales mediante la utilización de técnicas de investigación social, que provean de evidencia para mejorar dichas acciones o para aportar a los procesos de rendición de cuentas (Chelimsky, 2006; Weiss, 2016). Desarrollarla «implica pasar de una etapa en la cual la evaluación es una práctica puntual y aislada a una etapa en la cual se implementa una estrategia integral para su desarrollo» (Acuña *et al.*, 2016, p. 23). La segunda, la cultura evaluativa, es la aceptación por parte de los involucrados de la utilidad y necesidad de la evaluación (Rutty, 2007), es decir, se trata de que ella sea parte constitutiva de las prácticas institucionales.

Debido a estas dos ausencias, los objetivos de las capacitaciones son sensibilizar a los empleados sobre la importancia, el tipo, la utilidad y el diseño de la evaluación según el perfil de cada organismo; desmitificar a la evaluación y sus usos como una amenaza; y ofrecer herramientas conceptuales y prácticas para pensar su aplicación en los ámbitos de trabajos.

Estas capacitaciones, tanto en modalidad virtual como presencial, se impartieron como cursos abiertos introductorios y como módulos dentro de programas, diplomaturas o especializaciones. El contenido se vinculó de manera complementaria con otros currículos, como planificación, políticas públicas, coordinación y calidad de la gestión pública. Además, se ofrecieron tres cursos-talleres que profundizaron en el desarrollo de diseños evaluativos de proyectos sociales, en la institucionalización de la evaluación, y otros que se adaptaron a las necesidades de los equipos de gestión de programas alimentarios del Ministerio de Desarrollo Social provincial. En los quince trayectos formativos impartidos entre 2020 y 2023, participaron y completaron, aproximadamente, 250 empleados públicos de las reparticiones provinciales y municipales, con diferentes funciones y perfiles profesionales.

Un aspecto crucial abordado tenía que ver con la perspectiva desde la cual se debería encarar la formación en monitoreo y evaluación (ME) para que se inscriba en el marco de los procesos de institucionalización. Bajo la premisa de que no existe una única manera

de evaluar y de que en este campo se han suscitado numerosas discusiones en torno a los sentidos, propósitos, metodologías y utilidades de la evaluación de políticas públicas, se esbozan dos modelos de evaluación que surgieron en diferentes contextos sociopolíticos de la región latinoamericana. Uno tiene una matriz neoliberal y el otro refleja una fuerte presencia del Estado.

El primero de ellos es un modelo técnico-formal, promovido por organismos internacionales, que utiliza criterios predefinidos de eficiencia, eficacia y efectividad. De naturaleza epistemológica funcional y positivista, fomenta el uso de metodologías cuantitativas para demostrar el éxito o fracaso de las políticas a través de indicadores (Gussi, 2020). Durante este período, se impulsó la evaluación de resultados y de la calidad de las políticas públicas dentro del marco del paradigma de la nueva gestión pública, sentando las bases para la institucionalización de la evaluación mediante la creación de organismos evaluadores y sistemas nacionales de evaluación en diversos países (Neirotti, 2012).

El segundo modelo aborda la dimensión política de la evaluación, reconociendo la complejidad de la *interactorialidad* que se produce a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas, influidas por diversos valores e intereses. Este enfoque presta atención a los aspectos culturales, institucionales e identitarios de los grupos sociales, así como al uso de los resultados en la toma de decisiones (Neirotti, 2012). Este modelo también incluye la evaluación de procesos además de la evaluación de resultados, en busca de explicaciones causales que afectan las políticas. Para ello, utiliza enfoques cualitativos y mixtos que permiten una mejor comprensión e interpretación de la realidad de los programas, que, a su vez, generan aprendizajes que contribuyen a mejorar las políticas públicas.

En resumen, la propuesta es integrar ambos modelos de prácticas evaluativas, vinculándolos y fortaleciéndolos, a fin de superar el enfoque tecnocrático, aunque reconociendo sus aportes (Neirotti, 2012). Este es uno de los desafíos que los procesos formativos deben enfrentar al considerar la evaluación como algo integral que atraviesa todo el ciclo de las políticas públicas.

Además, los procesos formativos en ME recogen el debate entre estos dos modelos y reflexionan sobre ellos en el contexto de la institucionalización de la evaluación en América Latina y, específicamente, en Argentina.

Por lo tanto, surge la pregunta de cómo abordar los espacios de capacitación en ME del IPAP bajo esta nueva perspectiva. Estos espacios han sido diseñados como instancias para la construcción de conocimiento, el análisis de prácticas organizacionales y el debate sobre la temática. No se limitan a la mera transmisión de conocimientos sobre la evaluación, sino que promueven el análisis crítico y su aplicación tanto de manera colectiva como individual. Una vez que los participantes adquieren los contenidos, se les invita a realizar ejercicios evaluativos y a proponer mejoras en sus entornos laborales. Con este fin, se ofrecieron tutorías grupales e individuales según las áreas profesionales y organismos

participantes, para facilitar la comprensión, apropiación y aplicación de los contenidos del curso.

La formación impartida no tiene un propósito académico, sino que se centra en el desarrollo de competencias que mejoren la gestión pública y faciliten procesos de cambio social. Se entiende por *competencias* «el conjunto de conocimientos, habilidades, aptitudes, actitudes y valores que debe reunir una persona para desempeñar exitosamente sus funciones en una determinada organización» (Oficina Nacional de Empleo Público, 2020, p. 8). Esto implica no solo saber, sino también saber hacer, poder hacer, querer hacer y comprometerse a hacer. Así, las capacitaciones buscan ir más allá de la mera adquisición de conocimientos, para desarrollar habilidades prácticas y actitudes que sean aplicables en el contexto laboral.

El IPAP implementa en algunas áreas de la Administración pública un instrumento para detectar necesidades de capacitación y las competencias que se esperan desarrollar. A través de un cuestionario, se indaga acerca de la función y tarea del empleado, las capacitaciones operativas y técnicas que podrían mejorar su desempeño laboral, y se le solicita que mencione temas en los cuales podría capacitar a otros empleados. Conocer estos aspectos podría servir como línea de base para evaluar si las necesidades fueron satisfechas y si se logró desarrollar las competencias específicas requeridas.

En el caso de las capacitaciones específicas en ME, se realizó un diagnóstico sobre el conocimiento, la experiencia y la práctica en tal área, así como sobre las expectativas respecto al curso. Este diagnóstico incluyó preguntas disparadoras en el foro inicial del curso, debates a partir de una imagen para reflexionar sobre la posición de los participantes respecto al conocimiento y la evaluación, y, al final, una invitación a compartir expectativas y motivaciones para tomar la capacitación. Posteriormente, en otros cursos, se aplicó una encuesta para evaluar este punto de partida, considerando el nivel de conocimiento, participación y experiencias en procesos evaluativos tanto como ejecutores como receptores, tipos de evaluaciones y metodologías utilizadas, y también el uso de los resultados de las evaluaciones.

En general, los resultados arrojaron que había poco conocimiento y participación en procesos evaluativos, la evaluación se asociaba en mayor medida al propio desempeño, luego al control y rendición de cuentas, a la etapa final de un programa y al uso de metodologías cuantitativas; y, por último, que se desconocía para qué se usaban sus resultados.

En cuanto a la evaluación del aprendizaje de los contenidos de los cursos, esta se realiza según las pautas del docente, que solicita desarrollar algunos conceptos fundamentales y aplicar lo aprendido a situaciones laborales concretas. Sin embargo, el IPAP desconoce en qué medida los participantes logran aplicar los ejercicios de análisis y construcción de propuestas, posiblemente limitados por su posición en sus instituciones u otros factores organizativos o contextuales.

También, al finalizar el curso, se llevaron a cabo encuestas de opinión entre los empleados, utilizando una escala numérica y consideraciones cualitativas para evaluar las fortalezas y debilidades del curso en diversas dimensiones: desempeño docente, dinámica de la clase, organización de la inscripción, logística del curso, bibliografía utilizada, utilidad laboral y contribución al desarrollo personal. Estas encuestas se registran en el Sistema de Gestión de Alumnos (SIGEA). Sin embargo, la encuesta presenta dos limitaciones importantes: por un lado, no todos los participantes la completan; por otro lado, no se procesan de manera sistemática y muchas veces no están disponibles para el docente, lo que dificulta extraer conclusiones y retroalimentaciones para configurar nuevas acciones y mejoras en el aprendizaje. Además, no se generan informes de gestión que den cuenta de los resultados y que sean publicados para su socialización. Todas las encuestas mencionadas son de uso interno del IPAP, por lo tanto, solo los empleados de la institución tienen acceso a ellas.

Durante 2022 y 2023, el IPAP implementó dos nuevos proyectos de investigación vinculados a la evaluación. El primero responde a la necesidad de recuperar información sobre los procesos y efectos personales e institucionales que las capacitaciones dictadas por el IPAP han tenido en el cuerpo de directores de la Administración pública provincial. Esta inquietud surge debido a la importancia que la profesionalización de los directivos adquiere para los procesos de mejora, innovación y modernización de los organismos públicos. El segundo proyecto abordó el desarrollo de capacidades en monitoreo y evaluación, así como su aplicación en el ámbito organizacional.

Tras apenas dos años, aún no se han consolidado los procedimientos, herramientas y recursos humanos necesarios para lograr una mayor profundidad y sistematicidad en estos proyectos. La evaluación de competencias y la aplicación de lo aprendido llevan tiempo y dependen de múltiples factores, no solo de la formación recibida, ya que esta última actúa como un componente dentro de un conjunto mayor que necesita ser entendido y activado para generar resultados que promuevan el movimiento y la transformación.

En cuanto a los aspectos humanos, no existe un equipo específico dedicado a la evaluación de estos procesos e impactos. Aunque algunas de los integrantes del IPAP han realizado cursos de evaluación de impacto y se han mostrado dispuestas a su desarrollo, también están asignadas a otras responsabilidades, lo que limita las oportunidades para fortalecer las prácticas evaluativas. Es destacable el interés de los miembros del organismo en recibir capacitación en esta área, sugiriéndola como parte de las capacitaciones internas.

Además de estas evaluaciones, el IPAP realiza anualmente una evaluación del cumplimiento de objetivos y el desempeño de su propio equipo de trabajo, que incluye tutores, asistentes de capacitación, docentes del área y personal administrativo. A estas instancias no se suman los docentes externos al organismo, debido a su disponibilidad reducida por estar asignados a otras funciones en sus respectivos organismos.

En lo referido al desarrollo de la evaluación en la Administración pública, aún son necesarias determinadas condiciones que permitan fortalecer las capacidades de evaluación de políticas. Por ejemplo: un adecuado contexto organizacional; gestores públicos con perfiles que le sean propicios; fortalecimiento de los sistemas de planificación y de información; garantía de independencia, calidad y utilidad de la evaluación; reconocimiento y aceptación de los desafíos y límites de la evaluación; y creación y apuntalamiento de la demanda de evaluación (Acuña *et al.*, 2016).

Para esclarecer estos aspectos, se pueden tener en cuenta las opiniones de los participantes de una capacitación en ME, nivel 2, de 2023, que analicé en mi proyecto de investigación «Trayectos formativos para el desarrollo de capacidades evaluativas en la Administración Pública Provincial de Tucumán, periodo 2020-2022». La capacitación profundizaba en la importancia y sentido del desarrollo de una cultura evaluativa en la Administración pública; abordó conceptualmente los múltiples factores que condicionan el desarrollo de una cultura evaluativa, analizó el estado de situación de las prácticas evaluativas en los diferentes ámbitos públicos donde se desempeñan los participantes con la finalidad de construir propuestas de mejora para avanzar hacia una cultura evaluativa organizacional.

Las opiniones se recogieron mediante una encuesta, en la que respondieron 30 participantes de diferentes áreas del gobierno de la provincia. Los resultados indicaron que un 56,6 % calificó como bajo y un 33,3 % como medio el nivel en que los superiores y jefes promueven las condiciones necesarias para el desarrollo de una cultura evaluativa. Los asistentes calificaron como baja la calidad de las evaluaciones, la disponibilidad de información pertinente y actualizada y la retroalimentación de la evaluación sobre la planificación. Asignaron un nivel bajo y medio al uso de la información como una herramienta de gestión, y un nivel medio/alto a la adecuación del contexto organizacional. Finalmente, atribuyeron un nivel medio/bajo a la planificación y la calidad.

Por otra parte, los encuestados consideraron como obstáculos la falta de una carrera administrativa que sirva de estímulo a los agentes públicos y la discrepancia de criterios en el proceso de evaluación del personal (que incluye la falta de *feedback*, de capacidad para analizar y reconocer errores, y de un principio claro en selección y capacitación del personal evaluador de un área). También destacaron que las evaluaciones internas se caracterizan por su poca objetividad y formalidad, por poner el énfasis en lo cuantitativo por sobre lo cualitativa y porque no suelen quedar registradas.

A pesar de tener una muestra reducida, la encuesta brinda pistas con el objeto de reflexionar sobre la importancia de los puestos gerenciales para el desarrollo de una cultura evaluativa, el bajo/medio nivel de incorporación de la evaluación como instancia de aprendizaje y mejora, y la necesidad de repensar las perspectivas desde las que se aborda la evaluación. La información recogida sugiere que la evaluación tiene un desarrollo fragmentario y desigual, se asocia con el control de gestión y rendición de cuentas, y carece de

un marco estratégico que defina su función y objetivos dentro de un sistema que la integre. Además, las evaluaciones sectoriales, si las hay, no se difunden, por lo que no existe intercambio de experiencias y aprendizajes entre los sectores, es decir, no hay una articulación horizontal para capitalizar lo aprendido en relación con la formulación, implementación y evaluación de la política pública. Esto contribuye a que prácticamente no haya una cultura de la evaluación, porque la evaluación misma es percibida más como amenaza antes que como oportunidad.

Para terminar, se observa un retroceso en cuanto a la planificación estratégica que repercute en los procesos evaluativos. También hay una debilidad en los sistemas de información, ya que los datos recogidos limitan las posibilidades de las evaluaciones y tienen, en general, un uso más burocrático que gerencial. Esto genera que la información y la evaluación no siempre retroalimenten los procesos de gestión de la política pública.

Finalmente, para cumplir con su función y contribuir a los procesos de institucionalización de la evaluación y la cultura evaluativa, el IPAP necesita apoyarse en otros organismos, procesos y condiciones institucionales. Si consideramos el contexto institucional en el cual el IPAP desarrolla su labor, podemos destacar tres factores que debilitan su tarea en el marco de la Administración pública provincial:

- a. No incentivar y facilitar la participación de los empleados en capacitaciones, las cuales quedan sujetas a la motivación personal.
- b. Tener suspendida la ley de carrera administrativa desde 1991, lo cual debilita, entre otras cosas, la relación entre la capacitación y la mejora en los puestos de trabajo.
- c. No contar con una política de capacitación obligatoria destinada a altos funcionarios y mandos medios, lo que genera una falta de incorporación, aprovechamiento y acompañamiento de las competencias adquiridas por los empleados, y pone en tensión la relación entre lo político y lo técnico.

El organismo ha intentado generar iniciativas que incentiven la capacitación de los empleados a través del proyecto CERCAN (Certificado de Capacitación Anual), que implicaría que el IPAP certifique, reconozca y otorgue puntaje a las capacitaciones, lo que supondría un incentivo económico adicional para los empleados públicos. Sin embargo, este proyecto está pendiente de aprobación desde 2020 debido a la falta de decisión política para su implementación.

En este sentido, son fundamentales las articulaciones con otras unidades gubernamentales para cumplir con sus funciones y lograr los resultados e impactos deseados. En principio, podríamos considerar tres articulaciones fundamentales:

- a. Con la Dirección de Planeamiento y Control de Gestión, a fin de unificar criterios y perspectivas desde los cuales abordar los procesos de planificación y evaluación.

- b. Con la Dirección General de Recursos Humanos, para fortalecer las políticas de capacitación dirigidas a funcionarios, mandos medios y empleados.
- c. Con la Dirección de Innovación de la Gestión, para apoyar y fortalecer las iniciativas de mejora surgidas desde los espacios de formación.

Estas articulaciones no pretenden abarcar todas las posibles o necesarias, sino plantear algunas dentro del marco de las propias dependencias de la Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento.

Conclusiones

Entonces, a partir de lo expuesto, ¿cómo concebir la formación en monitoreo y evaluación para contribuir al desarrollo de una cultura evaluativa y su institucionalización? En primer lugar, se debería considerar la formación en ME para sensibilizar a políticos, funcionarios y empleados sobre la importancia de la evaluación como función de la gestión, lo que transformaría el «monstruo» en aliado (Mokate, 2003). Esto implica abordar las condiciones que contribuyeron a esta percepción y explorar aquellas que podrían facilitar que la evaluación se convierta en una aliada.

En segundo lugar, sería necesario promover la capacitación de los funcionarios y empleados públicos para que realicen evaluaciones internas que, aunque pudieran tener debilidades e imperfecciones metodológicas y contener aspectos subjetivos, permitirían comenzar a instaurar una reflexión integral y sistemática sobre el ciclo de la política pública. De este modo, la evaluación se convertiría en una herramienta de gestión para construir políticas de calidad, promoviendo también «capacidades de incidencia para la aplicación y efectivización de los derechos de la población» (Neirotti, 2020, p. 23).

En tercer lugar, sería fundamental una formación en ME que vaya más allá del enfoque tecnocrático y aborde las prácticas evaluativas desde la integración de las dimensiones técnica y política. Es crucial la decisión política de incorporarlas como herramientas de gestión y de reconocer sus aportes, así como generar incentivos para desarrollarlas y contar con equipos capacitados para llevarlas a cabo. Las políticas formativas son fundamentales para dinamizar los procesos evaluativos en los organismos públicos, siempre que, al igual que la evaluación, se planteen integrando la dimensión técnica y política. En este orden, los trayectos formativos en ME adquieren una dinámica similar a la de los procesos evaluativos. En ellas, el docente, al igual que al evaluador, debería crear una *conciencia de evaluador* que reconozca la propia epistemología e incorpore otros saberes que le faciliten plantear alternativas metodológicas adecuadas a cada contexto (Ghiano, 2020).

En cuarto lugar, para consolidar la institucionalización y la cultura de la evaluación, sería necesario promover la articulación y cooperación entre diferentes unidades estatales,

reconociendo la importancia de integrarlas a otros procesos político-institucionales. De este modo, las formaciones en ME podrían tener un mayor impacto.

En quinto lugar, es fundamental generar un ambiente motivador que incentive la capacitación y mejora continua. En este sentido, sería importante que se concretasen propuestas como la del CERCAN.

Por último, es necesario que el IPAP profundice en los procesos evaluativos de su propuesta formativa para conocer y valorar sus alcances e impactos. Evaluar la formación en las organizaciones es una estrategia necesaria que garantiza su calidad y que impulsa el aprendizaje constante que exigen el entorno actual (Pineda, 2000). Para ello, es crucial que sistematice y analice las encuestas de opinión, las cuales también deberán estar disponibles para los docentes (tanto internos como externos). Además, es fundamental incorporar a los docentes externos en la evaluación anual y destinar recursos humanos para la investigación evaluativa de impacto. Es necesario explorar en profundidad las experiencias posteriores a la capacitación y proponer un mayor desarrollo y acompañamiento de los mandos medios en los procesos de planificación, evaluación y mejora institucional. En suma, se debería dejar atrás el desconocimiento de la evaluación y la falta de capacidad técnica de la dirección política y de las administraciones (Puig, 2020).

En este proceso, es importante reconocer las limitaciones endémicas que obstaculizan la influencia de la evaluación en el ámbito de las políticas, desde una visión realista que reconozca lo que sí se puede lograr. De este modo, se promueve el lento goteo de la iluminación, donde las ideas, datos e informaciones surgidas de la evaluación penetran poco a poco en la conciencia de las personas, a fin de generar un efecto acumulativo que ayude a reconfigurar el orden de las políticas (Weiss, 2016).

Como se ha visto, son numerosos los desafíos que deben abordarse, enfocándose por ahora en lo posible sin renunciar a lo ideal, esa utopía que, según Galeano, sirve para avanzar. Por ello, este trabajo pretende ser una invitación a buscar procesos factibles en los contextos y condiciones actuales, sin descartar aquellos ideales que nos guían en el camino.

Referencias

- Acuña, C., Martínez Nogueira, R., Rubio, J. y Potenza, F. (2016). *La evaluación de políticas públicas en Argentina: sentido, actualidad y perspectiva (Documento de trabajo 13)*. Instituto Interdisciplinario de Economía Políticas de Buenos Aires (IEP), Universidad de Buenos Aires.
- Áñez Hernández, C. y López Valladares, M. (2005). Reflexión sobre la política de capacitación de los servidores públicos. *Multiciencias*, 5(2), 168-177.
- Bonifacio J. (2010). *Profesionalización, capacidades y políticas. Estado de la cuestión y perspectivas*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

- Chelimsky, E. (2006). The Purposes of Evaluation in a Democratic Society. En Shaw, I. F., Green, J. C. y Melvin, M. M. (Eds.). *Handbook of evaluation. Policies, programs and practices* (pp. 33-52). SAGE.
- Garde Roca, J. A. (2006). La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (30-31), 11-28. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi30-31.371>
- Ghiano, C. (2020). La capacidad transformativa de la Evaluación. Una reflexión desde la perspectiva del sujeto evaluador. *Revista Aval*, 4(18), 139-153.
- Gussi, A. (2020). El campo de la evaluación de políticas públicas entre modelos hegemónicos y perspectivas epistemológicas y metodológicas emergentes: horizontes para América Latina. En Neirotti, N. (Comp.). *Evaluación y toma de decisiones* (pp. 69-80). EDUNLa.
- Ley 3965 de 1973. Por la cual se crea el Instituto Provincial de la Administración Pública de Tucumán.
- Ley 8839 de 2015. De planificación de la gestión pública del Gobierno de Tucumán. 29 de diciembre de 2015.
- Mokate, K. (2003). *Convirtiendo el «monstruo» en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Natera Peral, A. (2005). La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública. En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (33-34), 53-65. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi33-34.391>.
- Neirotti, N. (2007). *Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales*. Sede Regional del Instituto Internacional de Planeamiento de Educación.
- Neirotti, N. (2012). La evaluación en América Latina. Paradigmas y prácticas en los últimos tiempos. En Kushner, S. y Rotondo, E. (Eds.). *Evaluation voices from Latin America. New directions for evaluation* 134, 7-16 (Traducción al español del autor).
- Neirotti, N. (2020). Los desafíos de la evaluación para el fortalecimiento de la democracia. En Neirotti, N. (Comp.). *Evaluación y toma de decisiones* (pp. 23-52). EDUNLa.
- O'Donnell, G. y Oszlak, O. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina*. CEDES.
- Oficina Nacional de Empleo Público (2020). *Directorio Central de Competencias Laborales*.
- Pineda, P. (2000). Evaluación del Impacto de la Formación en las Organizaciones. *Educación*, 27, 119-133.
- Puig, M. (2020). La institucionalización de la evaluación: reflexiones a partir de la experiencia de Iválua. En Neirotti, N. (Comp.). *Evaluación y toma de decisiones* (pp. 117-135). EDUNLa.
- Ramió, C. (8 de abril de 2016). Los sindicatos y la Administración Pública. *Gestores Públicos*. <https://gestores-publicos.blogspot.com/2016/04/ramio-los-sindicatos-y-la.html>
- Ramió, C. (2017). *La administración pública del futuro (horizonte 2050)*. Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación. Editorial Tecnos.

- Repetto, F. (2015). *Guía de Buenas prácticas en sistemas de información y evaluación* [documento elaborado en el marco del Plan de Acción PRODEV para la provincia de Tucumán].
- Rutty, M. G. (2007). *Evaluación de impacto en la capacitación de recursos humanos* [Disertación doctoral, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas]. http://biblioteca-digital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1186_RuttyMG.pdf
- Ulloa, F. (1992). La clínica psicoanalítica en el abordaje de la institución hospitalaria. *Psicología institucional y comunitaria*, Año 1, N.º 1. Cooperadora escuela Superior de Psicología U. N. T.
- Weiss, C. (2016). La interfaz entre la evaluación y las políticas públicas. En Maldonado Trujillo, C. y Pérez Yarahuán, G. *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina* (pp. 143-178). CIDE- CLEAR.